

(Voor)Oordelen over het hoofddoekverbod bij de politie

Een rechtsvergelijkend en rechtsfilosofisch onderzoek naar de rechtvaardigingen voor het verbod op zichtbare levensbeschouwelijke uitingen uit Gedragscode Lifestyle-neutraliteit, gelet op het geweldsmonopolie van de politie in het licht van de staatsneutraliteit.

‘Als je niet naar evenwicht zoekt, maar stellingen betreft, krijgen onjuiste gegevens vaak onverdiend een status als basis.’ – Maxim Februari, 17 maart 2020

Naam:	Madelonne de Klerk
Administratienummer:	645894
Afstudeerrichting:	Masterscriptie Rechtsgeleerdheid
Begeleiders:	Prof. mr. dr. M. Adams Mr. T. Geldof
Plaats en datum:	Tilburg, 5 mei 2020

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen		5
Hoofdstuk 1	Inleiding	6
1.1	Probleemanalyse	6
1.1.1	Publiek debat	6
1.1.2	Lifestyle-neutraliteit principe	6
1.1.3	Conflict met grondrechten	6
1.1.4	Engeland	7
1.2	Onderzoeksdoel	7
1.2.1	Vraagstukken ten aanzien van het huidige rechtssysteem	7
1.2.2	Wetenschappelijke relevantie	8
1.3	Probleemstelling en deelvragen	9
1.4	Onderzoeksmethoden	9
1.5	Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2	Staatsneutraliteit en geweldsmonopolie	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Staatsneutraliteit	11
2.2.1	Definitie en belang	11
2.2.2	Staatsneutraliteit als intermediair ideaal	12
2.2.3	Staatsneutraliteit en scheiding van kerk en staat	13
2.2.4	Verschillende neutraliteitsopvattingen	14
2.3	Geweldsmonopolie	16
2.3.1	Definitie en belang	16
2.3.2	Politie	17
2.3.3	Andere beroepen	18
Hoofdstuk 3	Het relevante Nederlandse juridisch kader en diens rechtvaardigingen	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Juridisch kader	21
3.2.1	Grondrechten en beperkingensystematiek	21
3.2.2	Taak en geweldsbevoegdheid politie	27
3.2.3	Levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren	28
3.3	Rechtvaardigingen	29
3.3.1	Toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in de particuliere en publieke sector	29
3.3.2	Toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren	32
3.4	Normatieve redenen	38
3.4.1	Private en publieke sector	38
3.4.2	Politie	39

Hoofdstuk 4	Het relevante Engelse juridisch kader en diens rechtvaardigingen	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Juridisch kader	41
4.2.1	Grondrechten en beperkingensystematiek	41
4.2.2	Taak en geweldsbevoegdheid politie	43
4.2.3	Levensbeschouwelijke uitingen door leden van het politiekorps	45
4.3	Rechtvaardigingen	50
4.3.1	Toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in de particuliere en publieke sector	50
4.3.2	Toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in door politieambtenaren	52
4.4	Normatieve redenen	53
4.4.1	Private en publieke sector	54
4.4.2	Politie	54
Hoofdstuk 5	Rechtsvergelijking	56
5.1	Inleiding	56
5.2	Vergelijking	56
5.2.1	Recht van werknemers op manifestatie levensbeschouwelijke uitingen	56
5.2.2	Toetsingskader indirecte discriminatie	56
5.2.3	Waarborgen onpartijdigheid	59
5.2.4	Rol geweldsmonopolie	60
5.3	Verklaringen	61
5.3.1	Implementatie Kaderrichtlijn	61
5.3.2	Beoordelingsruimte	61
5.3.3	Andere staatsneutraliteitsinterpretatie	61
5.3.4	Andere verklaringen	63
Hoofdstuk 6	Gezichtspunten	65
6.1	Inleiding	65
6.2	Europese juridisch kader inzake levensbeschouwelijke uitingen	65
6.2.1	Neutraliteitsverplichting	65
6.2.2	Richtlijn 2000/78/EG	67
6.2.3	Beoordelingsruimte	69
6.3	Staatsneutraliteit en grondrechten	70
6.3.1	Exclusieve neutraliteit	70
6.3.2	Inclusieve neutraliteit	71
6.3.3	Conclusie	75
6.4	Gezichtspunten	76
6.4.1	Functie	76
6.4.2	Gebied	77
6.4.3	In ontwikkeling	77

Hoofdstuk 7	Beoordeling Nederlandse en Engelse regeling	78
7.1	Inleiding	78
7.2	Nederland	78
7.3	Engeland	80
Hoofdstuk 8	Conclusie	81
Bibliografie		82
Lijst van gebruikte jurisprudentie		86

Lijst van afkortingen

Algemene wet bestuursrecht	Awb
Algemene wet gelijke behandeling	Awgb
Artikel	art.
College voor de Rechten van de Mens	CRM
Commissie gelijke behandeling	CGB
Europees Hof voor de Rechten van de Mens	EHRM
Greater Manchester Police	GMP
Grondwet	Gw
Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie	HvGEU
Hof van Justitie van de Europese Unie	HvJEU
Hoge Raad	HR
Human Rights Act 1998	HRA
Independent Police Complaints Commission	IPCC
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	IVBPR
Juncto	jo.
Koninklijke Marechaussee	Kmar
Metropolitan Police	Met
Police and Criminal Evidence Act	PACE
Politiewet 2012	Polw 2012
Public sector equality duty	PSED
Rechtbank	Rb.
Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep	Kaderrichtlijn
Verdrag betreffende de Europese Unie	VEU
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie	VWEU
Westmidlands Police	WMP
Wetboek van Burgerlijke Rechtsvorming	Rv
Wetboek van Strafrecht	WvSr
Wet College voor de Rechten van de Mens	WCRM
Wet openbare manifestaties	WOM

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Probleemanalyse

1.1.1 Publiek debat

Midden mei 2017 overwoog Amsterdamse politiekorpschef Aalbersberg publiekelijk het hoofddoekverbod in Amsterdam op te heffen. Aalbersberg gaf aan zo meer agentes met een migratieachtergrond te willen werven, vanwege het diversiteitsprobleem bij de politie.¹ Zijn uitspraken leidden echter tot heftige publieke debatten.

De tegenstanders van het opheffen van het hoofddoekverbod beroepen zich op het feit dat het dragen van een hoofddoek afbreuk zou doen aan de gezagsuitstraling en neutraliteit van de politie. Dit is van belang, omdat de politie onderdeel is van de overheid die het geweldsmonopolie heeft en acceptatie van het politiegezag in brede maatschappelijke kring van groot belang is. Zelfs de schijn van partijdigheid moet daarom worden vermeden.² Voorstanders van het opheffen van het hoofddoekverbod stellen dat dit verbod onrechtvaardig is, inbreuk maakt op de godsdienstvrijheid en niet bevorderlijk is voor de representativiteit en inclusiviteit.³

1.1.2 Lifestyle-neutraliteitsprincipe

Voornoemd hoofddoekverbod is neergelegd in de Gedragscode Lifestyle-neutraliteit en is sinds 15 september 2011 van kracht.⁴ In deze gedragscode is het lifestyle-neutraliteitsprincipe neergelegd, dat uitingen die afbreuk doen aan het gezag, de neutraliteit en de veiligheid van de betreffende politieambtenaar en de politiefunctie, verbiedt, zoals zichtbare levensbeschouwelijke⁵ en politieke uitingen, tatoeages en piercings.⁶

1.1.3 Conflict met grondrechten

Het criterium tijdens dit onderzoek is het ‘grondwettelijk kader’. De vraag is hoe het opheffen of in stand houden van het zogenoemde hoofddoekverbod bij de politie kan worden uitgelegd

¹ P. Winterman, ‘Amsterdamse politie wil hoofddoekjes toestaan bij uniform’, *Ad* 18 mei 2017, *Ad.nl*.

² M. Fogteloo, ‘Grenzen van godsdienstvrijheid. Die doek past ons allemaal’, *De Groene Amsterdammer* 31 mei 2017, *Groene.nl*

³ W. van der Burg, ‘Agente met hoofddoek hoort bij Nederlandse traditie’, *Trouw* 19 mei 2017, *Trouw.nl*.

⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 29628, 267.

⁵ Hieronder vallen bijvoorbeeld hoofddoekjes, kruisjes en keppeltjes (Gedragscode Lifestyle-neutraliteit voetnoot 1). Met ‘levensbeschouwelijke uitingen’ wordt bedoeld op uitingen van religie en levensovertuiging.

⁶ Gedragscode Lifestyle-neutraliteit aanhef jo. lid 1 jo. lid 3.

in het licht van het recht op gelijke behandeling ex artikel 1 Grondwet (hierna: Gw), artikel 14 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), artikel 20 e.v. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: HvgEU) en het recht op godsdienstvrijheid (art. 6 Gw., 9 EVRM en 10 HvgEU). Voornoemd verbod op levensbeschouwelijke uitingen lijkt te conflicteren met deze rechten. De rechtssubjecten die door deze mogelijke schending worden getroffen, zijn personen die (willen) werken als politieambtenaar met publiekscontact, maar geen afstand willen doen van dergelijke uitingen.

1.1.4 Engeland

Het verschil tussen Angelsaksische landen - zoals Canada, Amerika, Australië, Singapore, Ierland en Engeland - en landen zoals Frankrijk, Duitsland, Nederland en Scandinavische landen, is in dezen opmerkelijk. Angelsaksische landen accepteren de hoofddoek bij politieagentes met burgercontact, terwijl dit in de laatstgenoemde groep landen verboden is.⁷

De grootste politiekorpsen in Engeland staan niet alleen toe dat agentes gesluierd werken. Ook andere religieuze uitingen, zoals een tulband of keppel, zijn toegestaan voor politieagenten.⁸ De Metropolitan Police (hierna: Met) staat de hoofddoek al sinds 2001 toe en haar politievrouwen kunnen kiezen uit diverse soorten officiële politiehoofddoeken, die zijn aangepast aan het ontwerp van het politie-uniform. De Met beoogt hiermee een zo inclusief mogelijk personeelsbestand en acht het daarvoor essentieel minderheidsgroeperingen aan te trekken.⁹

1.2 Onderzoeksdoel

1.2.1 Vraagstukken ten aanzien van het huidige rechtssysteem

De toelaatbaarheid van religieuze kleding of symbolen op het werk is omstreden. Een aantal vraagstukken hieromtrent is op zowel nationaal als internationaal niveau wetenschappelijk geanalyseerd. Zo is dit thema aan bod gekomen bij kwesties rondom een neutraal imago binnen de private sector,¹⁰ de rechterlijke macht¹¹ en het onderwijs¹². Onderhavig onderzoek heeft tot

⁷ P. Winterman, 'Amsterdamse politie wil hoofddoekjes toestaan bij uniform', *Ad* 18 mei 2017, *Ad.nl*.

⁸ Zie bijvoorbeeld het kledingvoorschriftenbeleid van de Metropolitan Police ('Information rights unit current edition of the mps dress code', *met.police.uk*, januari 2019), de West Midlands Police ('Uniform, equipment and appearance policy', *foi.west-midlands.police.uk*, 5 augustus 2013) en de Greater Manchester Police ('People and Development Branch. Uniform Policy and Dress Standards', *netpol.org*, juni 2010).

⁹ N. Hopkins, 'Met lets Muslim policewomen don headscarves', *The Guardian* 25 april 2001, *theguardian.com/uk*; CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 20.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: HvJEU 14 maart 2017, C-157/15 ECLI:EU:C:2017:203, AB 2017/162 (*Achbita*) en HvJ 14 maart 2017, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:2014, AB 2017/163 (*Bougnaoui*).

¹¹ Zie bijvoorbeeld: CGB 22 juni 2001, ECLI:NL:XX:2001:AN6761, AB 2001/308, m.n.t. Vermeulen.

¹² Zie bijvoorbeeld: A.E. Peters, 'Hoofdzaken over hoofddoeken', *Arbeidsrecht* 2005, afl. 24.

doel het juridische vraagstuk over ‘zichtbare levensbeschouwelijke uitingen’ bij de *politie* wetenschappelijk te analyseren. De politie onderscheidt zich van voornoemde sectoren, omdat zij is belast met een andere overheidstaak en over het geweldsmonopolie beschikt.¹³

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM) heeft in een zaak waarin het verbod op levensbeschouwelijke uitingen uit voornoemde gedragscode centraal stond, geoordeeld dat de ‘noodzakelijkheid’ van het indirect gemaakte onderscheid onvoldoende was aangetoond door de Nationale Politie. Daardoor was sprake van verboden indirect onderscheid naar godsdienst. Overigens heeft het CRM de vraag onbeantwoord gelaten of een dergelijk verbod bijdraagt aan de neutraliteit van de politie. Bovendien is het oordeel van het CRM geen oordeel over de rechtmatigheid van voornoemd verbod (of andere soortgelijke neutraliteitsmaatregelen bij de overheid) in algemene zin.¹⁴ Daardoor is de vraag nog onbeantwoord wanneer een verbod op zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren met burgercontact wel en niet is toegestaan. Hierbij is het van belang welke rechtvaardigingen bestaan voor opheffing of instandhouding van het verbod.

Onderhavig onderzoek beoogt het voorgaande te onderzoeken, onder andere vanuit het perspectief van rechtsvergelijkend onderzoek tussen Nederland en Engeland. In Engeland zijn zichtbare levensbeschouwelijke uitingen toegestaan voor politieagenten in uniform met burgercontact. Dit roept de vraag op hoe Engeland invulling geeft aan neutraliteit bij overheidsfuncties, zoals de politie, en welk gewicht het daarbij toekent aan het geweldsmonopolie van de politie. Onderhavig onderzoek heeft tot doel een theorie te ontwikkelen over hoe het geldende recht met betrekking tot aanhef en lid 1 Gedragscode Lifestyle-neutraliteit politie zou moeten zijn. Deze theorie wordt gebaseerd op argumenten buiten het recht, namelijk rechtsvergelijkend onderzoek tussen Nederland en Engeland en toetsing aan het intermediaire ideaal ‘staatsneutraliteit’. Onderzocht wordt of deze argumenten reden geven het geldende recht aan te passen.

¹³ Artikel 3 en 7 lid 1 Politiewet 2012.

¹⁴ Het ziet immers op een specifiek geval (CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, AB 2018/26, m.nt. T.D. Geldof, punt 6.; CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, overweging 6.13-6.15 en 7.

1.3 Probleemstelling en deelvragen

Op basis van het voorgaande is de volgende centrale vraag geformuleerd: “Kan het verbod op zichtbare levensbeschouwelijke uitingen uit aanhef en lid 1 Gedragscode Lifestyle-neutraliteit politie worden gerechtvaardigd, gelet op het geweldsmonopolie van de politie in het licht van de staatsneutraliteit?”

Ter beantwoording van de probleemstelling worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat zijn de huidige opvattingen over staatsneutraliteit en wat houdt geweldsmonopolie van de politie in?
2. Hoe ziet het Nederlandse juridisch kader eruit aangaande zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren met burgercontact en wat zijn daarvoor de rechtvaardigingen?
3. Hoe ziet het Engelse juridisch kader eruit aangaande zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren met burgercontact en wat zijn daarvoor de rechtvaardigingen?
4. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het betreffende Nederlandse en Engelse juridisch kader en de gegeven rechtvaardigingen?
5. Welke opvatting over staatsneutraliteit, aangaande de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren met burgercontact, heeft de geringste schending van het recht op gelijke behandeling en het recht op godsdienstvrijheid tot gevolg, hierbij rekening houdend met het geweldsmonopolie van de politie?
6. Voldoen de Nederlandse en Engelse regeling aangaande het verbod dan wel de toelating van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren met burgercontact aan de gezichtspunten zoals geformuleerd in deelvraag 5?

1.4 Onderzoeksmethoden

De probleemstelling is beantwoord aan de hand van doctrinair, rechtsvergelijkend en rechtsfilosofisch onderzoek.

Ter beantwoording van de eerste, tweede, derde en vijfde deelvraag is literatuur- en jurisprudentieonderzoek verricht door het verzamelen van literatuur via juridische databanken, zoals Kluwer Navigator, Legal Intelligence, WorldCat en Google Scholar. Voorbeelden van gehanteerde zoektermen waren: hoofddoekverbod, staatsneutraliteit, actief en passief

pluralisme, inclusiviteit, exclusiviteit, gelijke behandeling, godsdienstvrijheid en headscarves. Door het gebruik van meerdere zoektermen tegelijkertijd, volgde een gericht zoekresultaat. Bovendien is in de voetnoten van de geraadpleegde literatuur gezocht naar verdere literatuur. Door het gebruik van literatuur afkomstig van auteurs met uiteenlopende visies, heeft onderhavig onderzoek een objectiever karakter gekregen.

Naar jurisprudentie is onderzoek gedaan wanneer daarnaar werd verwezen in de geraadpleegde literatuur. Wanneer in die geraadpleegde jurisprudentie vervolgens werd verwezen naar andere jurisprudentie, werd deze – indien relevant - tevens geraadpleegd. Bovendien is jurisprudentieonderzoek verricht, indien dat voor de beantwoording van de deelvragen noodzakelijk was. Daarbij is Rechtspraak.nl geraadpleegd, maar ook voornoemde databanken. Dit laatste had als voordeel dat ook annotaties en wetenschappelijke artikelen over deze jurisprudentie werden weergegeven.

Daarnaast is voor de tweede en derde deelvraag onderzoek gedaan naar parlementaire stukken. Hiervoor werden de officiële websites van de Nederlandse en Engelse autoriteiten geraadpleegd. Het rechtsvergelijkend onderzoek is gebaseerd op de methode: kennen, vergelijken, verklaren en waarderen. Beantwoording van de zesde deelvraag is gefundeerd op de bevindingen uit de voorgaande deelvragen, voornamelijk op die van deelvraag vijf.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 biedt een theoretisch kader aangaande staatsneutraliteit en geweldsmonopolie. Hoofdstuk 3 en 4 presenteren achtereenvolgens het Nederlandse en Engelse juridisch kader en diens rechtvaardigingen van de toelaatbaarheid van levensbeschouwelijke uitingen op het werk. Hoofdstuk 5 vergelijkt de normatieve redenen uit hoofdstuk 3 en 4 en verklaart de geconstateerde overeenkomsten en verschillen. Hoofdstuk 6 presenteert de onderbouwing van de gekozen staatsneutraliteitsopvatting die de geringste schending op de relevante grondrechten tot gevolg heeft, rekening houdend met het geweldsmonopolie van de politie. Vervolgens beoordeelt hoofdstuk 7 de Nederlandse en Engelse regeling op de gezichtspunten uit hoofdstuk 6. Ten slotte volgt in hoofdstuk 8 de conclusie.

Hoofdstuk 2

Staatsneutraliteit en geweldsmonopolie

2.1 Inleiding

In Gedragscode lifestyle-neutraliteit is neergelegd dat afstand moet worden gedaan van (o.a.) zichtbare levensbeschouwelijke uitingen, indien daarmee afbreuk wordt gedaan aan de ‘neutraliteit van de politiefunctie’.¹⁵ ‘Neutraliteit van de staat’ wordt door voor- en tegenstanders aangedragen als argument voor de instandhouding of opheffing van dit verbod.¹⁶ Bovendien is in de toelichting op voorgenoemde gedragscode neergelegd dat de neutraliteit van de politie met name van belang is, omdat de politie het geweldsmonopolie heeft.¹⁷ Daarom schetst dit hoofdstuk een theoretisch kader over staatsneutraliteit en het staatsmonopolie op geweldstoepassing.

2.2 Staatsneutraliteit

2.2.1 Definitie en belang

Staatsneutraliteit betekent volgens Van der Burg: ‘de overheid mag in haar beleid geen enkele godsdienst, levensbeschouwing, cultuur of opvatting over wat goed en waardevol leven is, bevoordelen boven andere.’¹⁸ Dit is een tamelijk abstracte definitie, waaraan meerdere interpretaties kunnen worden ontleend.¹⁹ Staatsneutraliteit kan worden gelinkt aan een aantal inhoudelijke idealen.²⁰ Allereerst vormt het gelijkheidsideaal - het meest fundamentele ideaal van een democratische rechtsstaat - een belangrijk neutraliteitsargument. Gelijke zorg en respect gebieden dat de staat burgers als autonome personen opvat en burgers hebben keuzevrijheid aangaande hun levensovertuiging en levensstijl. Uit het gelijkheidsideaal vloeien diverse andere idealen voort – waaronder de vrijheid van godsdienst, de scheiding van kerk en staat en de vrijheid van meningsuiting – die zelfstandige betekenis hebben ten opzichte van elkaar en ten opzichte van het gelijkheidsideaal. De idealen benaderen namelijk ieder bepaalde

¹⁵ Ook uitingen die afbreuk doen aan de gezagsuitstraling en veiligheid van de politiefunctie zijn verboden (aanhef en lid 1 Gedragscode Lifestyle-neutraliteit).

¹⁶ Zie bijvoorbeeld W. van der Burg, ‘Agente met hoofddoek hoort bij Nederlandse traditie’, *Trouw* 19 mei 2017, Trouw.nl en M. Fogteloo, ‘Grenzen van godsdienstvrijheid. Die doek past ons allemaal’, *De Groene Amsterdammer* 31 mei 2017, Groene.nl.

¹⁷ Gedragscode Lifestyle-neutraliteit, p. 1-2, bijlage bij: *Kamerstukken II* 2010/11, 29628, 267.

¹⁸ Van der Burg 2009, p. 8.

¹⁹ Deze neutraliteitsopvattingen worden behandeld in paragraaf 2.2.4.

²⁰ Idealen worden door Van der Burg gedefinieerd als: ‘waarden die doorgaans niet volledig gerealiseerd kunnen worden en die pogingen tot formulering en uitwerking in termen van regels en beginselen (deels) overstijgen’ (Van der Burg 2009, p. 8).

dimensies van de democratische rechtsstaat en dragen er ook iets aan bij. Daarnaast is neutraliteit verbonden met het vrijheidsideaal. Dit uitgangspunt behelst dat een staat zijn burgers de vrijheid geeft om hun eigen keuzes te maken aangaande hun visies en levensstijlen op het goede leven. Bovendien kan het non-discriminatiebeginsel worden aangevoerd als principieel neutraliteitsargument. Er mag geen ongerechtvaardigd onderscheid worden gemaakt op grond van bijvoorbeeld godsdienst, levensovertuiging, etniciteit en cultuur.²¹ Overigens is ten aanzien van al deze uitgangspunten plaats voor contextuele variatie, aangezien het recht opereert in een maatschappelijke context. De invulling die aan deze uitgangspunten wordt gegeven, kan daarom per land of regio verschillen.²²

2.2.2 Staatsneutraliteit als intermediair ideaal

Van der Burg en Pierik zien staatsneutraliteit als een intermediair doel, als één van de wijzen waarop het gelijkheidsideaal wordt geïmplementeerd in de samenleving. Staatsneutraliteit is volgens hen geen liberaal doel op zichzelf, maar een middel tot dat fundamentele liberale doel. Het is onderdeel van een groter aantal idealen dat kenmerkend is voor de constitutionele orde van liberale democratieën, zoals grondrechten, eerlijke en gelijke verdeling van mogelijkheden en het rechtsstaatprincipe. Deze verschillende normen en idealen kunnen elkaar wederzijds bevestigen en tegenspreken. Staatsneutraliteit is daarbij geen absoluut ideaal; zij kan ondergeschikt zijn aan deze andere beginselen. Bovendien heeft staatsneutraliteit een *prima facie* karakter. Dat wil zeggen dat bij het aanhalen van een neutraliteitsargument vaak moet worden gerefereerd aan andere beginselen en constitutionele rechten, zoals het recht op godsdienstvrijheid. Daardoor duiden Van der Burg en Pierik neutraliteit niet aan als een rechtvaardigingsmechanisme voor een politiek systeem als geheel, maar als een politiek beginsel in het kader van een bestaande liberale democratische rechtsorde. Staatsneutraliteit wordt gebruikt als leidraad voor wetgeving en openbaar beleid.²³

Het EHRM erkent neutraliteit tevens als intermediair democratisch beginsel.²⁴ Volgens het EHRM zijn pluralisme,²⁵ tolerantie en ruimdenkendheid essentiële kenmerken van een democratie.²⁶ Een gezonde democratische samenleving tolereert en ondersteunt religieus

²¹ Van der Burg 2009, p. 12-14.

²² Van der Burg 2009, p. 7-8.

²³ Pierik & Van der Burg 2014, p. 497, 509-513; Van der Burg 2009, p. 27 en 7-14.

²⁴ Pierik & Van der Burg 2014, p. 497.

²⁵ Pluralisme kan bijvoorbeeld bestaan aangaande verschillende identiteiten, culturen, ideeën, meningen en levensbeschouwelijke opvattingen (CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 10).

²⁶ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 201; EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (*Leyla Şahin v. Turkey*), r.o. 108.

pluralisme. Derhalve legt het EHRM de staat de rol op van ‘neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs’.²⁷ Daarbij kan de staat een beroep doen op deze neutraliteitsplicht als rechtvaardiging voor het opleggen van beperkingen, bijvoorbeeld ten aanzien van het dragen van religieuze symbolen door ambtenaren op de werkplek.²⁸ In die context hanteert het EHRM de neutraliteitsplicht als een normatief uitgangspunt; als beoordelingsmaatstaf van overheidshandelen omtrent religies.²⁹ Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 6.2.1

2.2.3 Staatsneutraliteit en scheiding van kerk en staat

In Nederland is de scheiding van kerk en staat sinds 1848 erkend als ongeschreven rechtsbeginsel.³⁰ Enkele politici geven in de discussie over het hoofddoekverbod bij de politie ‘scheiding van kerk en staat’ als argument voor het in stand houden van dit verbod.³¹ Scheiding van kerk en staat wordt echter vaak onterecht verbonden met de idee dat tussen de overheid en religie geen verhouding mag bestaan en dat religie daarom volledig geprivatiseerd moet worden.³² Het oorspronkelijke doel van scheiding van kerk en staat was echter het mogelijk maken van de vrije geloofsbeleving ter voorkoming van gewelddadige conflicten.³³ Nog steeds is de scheiding van kerk en staat het essentiële ingrediënt voor een maatschappij waarin pluralisme en tolerantie mogelijk zijn.³⁴

Invulling van de scheiding van kerk en staat kan op diverse manieren. Vanuit een constitutionele invalshoek behelst scheiding van kerk en staat en de daaraan gelinkte³⁵ neutraliteit grofweg twee modellen. Enerzijds kan de staat conform de voorwaarden van gelijke behandeling ervoor kiezen levensbeschouwingen te stimuleren, subsidiëren en ondersteunen.

²⁷ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 41, 85, 202; EHRM 27 maart 2002, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*), r.o. 115-116.

²⁸ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 98; EHRM 26 februari 2016, nr. 64846/11 (*Ebrahimian v. France*), r.o. 53.

²⁹ Bijsterveld 2013, p. 44.

³⁰ Van der Burg 2009, p. 10.

³¹ ‘Blok houdt vast aan hoofddoekverbod politie’, *NOS* 18 mei 2017, Nos.nl; W. van der Burg, ‘Agente met hoofddoek hoort bij Nederlandse traditie’, *Trouw* 19 mei 2017, Trouw.nl.

³² In dat geval is sprake van een seculiere staat (Van der Burg 2009, p. 11.).

³³ Adams 2011, p. 39.

³⁴ Een samenleving die geen tolerantie en pluralisme kent is een theocratie (Adams 2011, p. 41), of een dictatuur (‘Dictatuur’, *Ensie.nl* 1 april 2015)

³⁵ Overigens bestaat in de wetenschappelijke literatuur over de verhouding tussen scheiding van kerk en staat en staatsneutraliteit geen eenduidigheid. Soms worden ze met elkaar gelijkgesteld (zie bijvoorbeeld Cliteur 2009, p. 1), soms wordt staatsneutraliteit als element van de scheiding van kerk en staat beschouwd (zie bijvoorbeeld Goldschmidt 2003, p. 105) of andersom (zie bijvoorbeeld Van der Burg 2009, p. 10).

Godsdienst- en gewetensvrijheid fungeren daarbij als een claimrecht. Anderzijds kan de overheid besluiten geen enkele levensbeschouwing op welke manier dan ook te ondersteunen. Daarbij functioneert de godsdienstvrijheid uitsluitend als een afweerrecht, omdat de overheid dit grondrecht niet actief mag tegenwerken.³⁶

Adams ziet de scheiding van kerk en staat als een paraplubegrip. Binnen deze modellen bestaat namelijk een aanzienlijk aantal opvattingen over de concrete invulling van religieuze en levensbeschouwelijke tolerantie en pluralisme, die soms lijnrecht tegenover elkaar staan. De discussie over in welke mate religie zich mag manifesteren in de samenleving – bijvoorbeeld bij de politie – is afhankelijk van welke concrete opvatting over neutraliteit wordt aangewend.³⁷

2.2.4 Verschillende neutraliteitsopvattingen

Het basisidee van alle neutraliteitsopvattingen is *the fact of plurality*. Dit betekent dat er vanuit wordt gegaan dat burgers een breed scala aan levensplannen aannemen en uiteenlopende opvattingen onderschrijven over het goede leven. De overheid dient daarom te voorzien in een onpartijdig kader waarbinnen elke burger zijn ideeën over een goed en waardevol leven kan realiseren.³⁸

Voor- en tegenstanders van hetzelfde overheidsbeleid – zoals het verbod op levensbeschouwelijke uitingen voor politieambtenaren – kunnen een beroep doen op een neutraliteitsargument.³⁹ Deze verschillende staatsneutraliteitsopvattingen worden achtereenvolgens bekeken. Daarbij moet worden opgemerkt dat de literatuur verschillende benamingen gebruikt, maar dat de gedachtegang overeenkomt. Om herhaling te voorkomen, zijn de overeenkomstige opvattingen bij elkaar gevoegd.

Exclusieve of gesloten neutraliteit en passief pluralisme

Van exclusieve of gesloten⁴⁰ neutraliteit – ofwel passief pluralisme – is sprake wanneer een staat religie en levensbeschouwing zoveel mogelijk privatiseert. De overheid dient zich voornamelijk afzijdig te houden van levensbeschouwelijk pluralisme. Hierbij bestaat tolerantie ten opzichte van levensbeschouwelijke verschillen, maar de staat weert levensbeschouwelijke

³⁶ Adams 2011, p. 40.

³⁷ Idem, p. 38-40.

³⁸ Pierik & Van der Burg 2014, p. 498.

³⁹ Pierik & Van der Burg 2014, p. 512.

⁴⁰ Deze term wordt bijvoorbeeld gehanteerd door Goldschmidt (Goldschmidt 2003, p. 105).

uitingen uit de publieke sfeer.⁴¹ Op basis van een beroep op deze neutraliteitsvorm zijn levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren niet toegestaan.

Passief pluralisme is uit veiligheidsoverwegingen ontstaan. Na de godsdienstoorlogen in de zestiende en zeventiende eeuw was het bewustzijn ontstaan, dat eensgezindheid over grote levensvragen onrealistisch is. Dit leidde tot het inzicht dat (passieve) tolerantie noodzakelijk is om burgers met verschillende levensbeschouwingen vreedzaam met elkaar te laten samenleven. Door de laïcisering⁴² en verzuiling⁴³ werd het passief pluralisme langdurig het leidende model.⁴⁴

Inclusieve of open⁴⁵ neutraliteit en actief pluralisme

In het kader van de inclusieve of open neutraliteit – ofwel actief pluralisme⁴⁶ - streeft de staat ernaar religie en levensbeschouwing te omarmen, bijvoorbeeld door bepaalde religieuze of culturele activiteiten (financieel) te ondersteunen.⁴⁷ Hierbij dient de staat - conform de vereisten van gelijke behandeling - overigens geen religieuze of levensbeschouwelijke voorkeur uit te spreken namens de burger.⁴⁸ Deze interpretatie is ontstaan vanuit de erkenning van de kracht van levensbeschouwelijke ideeën in het dagelijks oordelen, beslissen en handelen. De impact van die ideeën op de ontplooiing van een samenleving maakt het noodzakelijk die ideeën te onderzoeken. Daarom is een openlijk debat rond de levensbeschouwelijke problematiek vereist.⁴⁹ Deze neutraliteitsinterpretatie tracht bij de rechtvaardigingen en gevolgen van wetgeving en beleid, alle relevante opvattingen over cultuur en religie in aanmerking te nemen. Ook is in het publiek domein ruimte voor religieuze en culturele uitingen.⁵⁰

Voorts onderscheiden Pierik en Van der Burg twee vormen van inclusieve staatsneutraliteit: proportionele en compenserende neutraliteit. Bij proportionele neutraliteit wordt met levensbeschouwelijke opvattingen⁵¹ rekening gehouden, door deze te representeren naar

⁴¹ Vanheeswijck 2012, p. 128-130; Pierik & Van der Burg 2014, p. 498-499.

⁴² Laïcité is het staatsmodel dat wordt aangehangen en grotendeels is gerealiseerd in een seculiere staat, zoals Frankrijk. Daarbij fungeert de hele natie als één levensbeschouwelijke neutrale eenheid. In die zin dat het geen van de levensbeschouwingen ondersteund - bijvoorbeeld door subsidiering - en dat in de openbare dienst geen plaats is voor particuliere levensbeschouwingen (Cliteur 2009, p. 30; Vanheeswijck 2012, p. 129).

⁴³ Onder 'verzuiling' wordt verstaan dat de verschillende particuliere levensbeschouwingen een eigen plaats en afgebakend domein hebben, duidelijk van elkaar afgeschermd (Vanheeswijck 2012, p. 129.)

⁴⁴ Vanheeswijck 2012, p. 128-130.

⁴⁵ Deze term wordt bijvoorbeeld gehanteerd door Goldschmidt (Goldschmidt 2003, p. 105).

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld Vanheeswijck 2012, p. 130-133 en Loenen 2006, p. 13.

⁴⁷ Pierik & Van der Burg 2014, p. 499.

⁴⁸ Adams 2011, p. 40.

⁴⁹ Vanheeswijck 2012, p. 130-133.

⁵⁰ Pierik & Van der Burg 2014, p. 499.

⁵¹ Volgens Van der Burg ook met geslacht, etnische herkomst en seksuele oriëntatie (Van der Burg 2009, p. 38).

evenredigheid van de omvang van de betreffende (minderheids) groepering. Een voorbeeld hiervan is het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging, zonder of met een relatief lage kiesdrempel. Bovendien heeft proportionele neutraliteit ook betrekking op de symbolische representatie van openbare instellingen. Aan de hand van een beroep op dit neutraliteitsargument – inhoudende een afspiegelingsargument – kan bijvoorbeeld worden betoogd dat hoofddoeken en tulbanden voor politieambtenaren en leraren zijn toegestaan.⁵² Daarnaast differentiëren Pierik en Van der Burg compenserende neutraliteit als neutraliteitsvorm. Aan de hand van deze neutraliteitsopvatting wordt niet alleen in evenredigheid rekening gehouden met de omvang van een betreffende (minderheids) groepering, ook worden schaalvoordelen en structurele ongelijkheden⁵³ betrokken. Hierbij kan worden gedacht aan het toekennen van speciale rechten of aanspraken aan specifieke minderheden, zoals subsidies voor boeken en uitzendingen in minderheidstalen.⁵⁴

De overeenkomst tussen passief en actief pluralisme is dat beide geen enkel idee als uitsluitingsmechanisme aanvaarden. De staat mag immers geen enkel levensbeschouwelijk idee als absoluut aanmerken. Daarbij vertegenwoordigt het passief pluralisme min of meer een traditioneel conflictvermijdend model: levensbeschouwelijke verschillen worden getolereerd in de privésfeer, maar in het maatschappelijk debat wordt een inhoudelijke confrontatie vermeden.⁵⁵ Bij actief pluralisme wordt de levensbeschouwelijke discussie wel tot een diepere kern⁵⁶ aangegaan. Passief pluralisme wordt daarom als een soort ondergrens gezien, actief pluralisme gaat een stap verder.⁵⁷

2.3 Geweldsmonopolie

2.3.1 Definitie en belang

Het geweldsmonopolie van de staat houdt in dat de staat het alleenrecht heeft over geweldstoepassing, teneinde regelgeving af te dwingen.⁵⁸ Geweldstoepassing is een zaak van de overheid, in beginsel niet van de individuele burger.⁵⁹ Onder geweld wordt verstaan: ‘elke

⁵² Pierik & Van der Burg 2014, p. 500 en 501.

⁵³ Het betreft huidige structurele ongelijkheden, die mogelijk overblijfselen zijn van historisch onrecht (Pierik & Van der Burg 2014, p. 502).

⁵⁴ Pierik & Van der Burg 2014, p. 501 en 502.

⁵⁵ Vanheeswijck 2012, p. 129-130.

⁵⁶ Een actieve pluralist debatteert over verschillende paradigma's, op basis van bronnenonderzoek naar overeenkomsten van en verschillen tussen zijn eigen en een andere cultuur. Daarentegen blijft een passieve pluralist doorgaans binnen een bepaald paradigma (Vanheeswijck 2012, p. 131-132).

⁵⁷ Vanheeswijck 2012, p. 130-132.

⁵⁸ Devos & Dehullu 2014, p. 338-339.

⁵⁹ Behoudens de gevallen waarin sprake is van noodweer en geweldstoepassing daarbij noodzakelijk is (onder andere tot uitdrukking gekomen in: *Kamerstukken II* 1979/80, 14413, 5, p. 2.).

dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken’.⁶⁰ Onder geweldsaanwending wordt zowel het daadwerkelijk gebruik van geweld als het dreigen met geweld bedoeld (bijvoorbeeld met een vuurwapen). Geweldsmiddelen zijn de toegelaten uitrusting en bewapening waarmee geweld kan worden toegepast.⁶¹ ‘Dwang’ impliceert dat geweldstoepassing ook kan plaatsvinden tegen de wil van de betrokkene.⁶²

De legitieme aanwending van het staatsmonopolie op geweld wordt aangemerkt als één van de essentiële kenmerken van een staat. Onder meer de Duitse socioloog Weber onderschrijft dit standpunt.⁶³ Staatsmonopolie op geweld is de premisse van een liberale democratische rechtsstaat. Een essentieel element van een dergelijke rechtsstaat is dat burgers en andere actoren bepaalde grondrechten genieten.⁶⁴ Voor het verwezenlijken van die grondrechten - en andere rechtsnormen - is een (wettelijk) systeem van rechtshandhaving noodzakelijk. Ingeval van schending van rechtsnormen geschiedt sanctionering uiteindelijk door dwangmiddelen, waarbij de monopolisering van geweldstoepassing door de staat als onmisbaar wordt verondersteld.⁶⁵

2.3.2 Politie

De politie draagt zorg voor de interne rechtshandhaving van de openbare orde. De politietaak is vastgelegd in art. 3 Politiewet 2012 (Polw 2012), luidende: ‘De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.’ Hieruit kan worden afgeleid dat de politie verantwoordelijk is voor de bestuurlijke handhaving van de openbare orde en een hulpverleningstaak verricht.⁶⁶ Daarnaast heeft de politie bevoegdheden in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.^{67, 68} Bij de uitoefening van de politietaak beschikt de politieambtenaar over het geweldsmonopolie. In artikel 7 lid 1 Polw 2012 ‘is namelijk neergelegd dat: ‘De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd in de rechtmatige

⁶⁰ Artikel 1 lid 3 sub b Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

⁶¹ Artikel 1 lid 3 sub c en d Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

⁶² Terpstra 2010, p. 29.

⁶³ Devos & Dehullu 2014, p. 337; Weber & Lassman 1994, p. 310-311.

⁶⁴ Devos & Dehullu 2014, p. 345.

⁶⁵ Besselink 2008, p. 6.

⁶⁶ Hierbij staat de politie overeenkomstig artikel 11 Polw 2012 onder het gezag van de burgemeester.

⁶⁷ Conform artikel 12 Polw 2012 staat de politie hierbij onder het gezag van de officier van justitie.

⁶⁸ Sackers, in: *T&C Strafvordering* 2013, art. 3 Polw 2012 (online, bijgewerkt 1 augustus 2019), aant. 1-5.

uitoefening van zijn bediening geweld of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.’ Hieruit blijkt dat aan de politieambtenaar geen zelfstandige bevoegdheid tot geweldstoepassing is toegekend, maar dat geweldsgebruik slechts is toegestaan in de rechtmatige uitoefening van zijn functie. Dit is ten minste het geval indien het politieoptreden zijn grondslag vindt in een bijzondere wettelijke bepaling, of kan worden herleid tot art. 3 Polw 2012. Geweldstoepassing kan – wanneer is voldaan aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste – plaatsvinden in de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke ordehandhaving en in het kader van de hulpverleningsfunctie. Sackers spreekt dan ook van een ‘algemene bevoegdheid tot geweldsuitoefening’. Het geweldsmonopolie is niet absoluut en moet met terughoudendheid – als ultimum remedium – worden aangewend.⁶⁹

2.3.3 Andere beroepen

Krijgsmacht

De politie is niet de enige actor die het staatsmonopolie op geweldgebruik uitoefent. Zo geschiedt externe rechtshandhaving in Nederland door de krijgsmacht. De krijgsmacht bestaat in Nederland uit vier legeronderdelen: de Koninklijke Marechaussee (Kmar), de Koninklijke Landmacht, de Koninklijke Luchtmacht en de Koninklijke Marine. De militaire taakopdracht van de krijgsmacht – vastgelegd in art. 97 lid 1 Gw – luidt: ‘de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk’. De Kmar fungeert daarbij als gendarmeriekorps, waarbij de medewerkers zowel militair als politieambtenaar zijn.⁷⁰ Daarmee is de Kmar deels belast met interne ordehandhaving.⁷¹ De bevoegdheid tot geweldgebruik door de Kmar⁷² in het kader van haar politietaak kan tevens worden afgeleid uit art. 7 lid 1 Polw 2012.⁷³

⁶⁹ Politiegeweld heeft namelijk een evidente beperking van grondrechten van betrokkene(n) tot gevolg, zoals het recht op lichamelijke integriteit (Sackers, in: *T&C Strafvordering* 2013, art. 7 Polw 2012 (online, bijgewerkt 1 augustus 2019), aant. 1; Terpstra 2010, p. 29).

⁷⁰ ‘Uit welke onderdelen bestaat de krijgsmacht’, *Rijksoverheid*, rijksoverheid.nl.

⁷¹ Zo verleent de Kmar bijstand aan en werkt samen met de politie in het kader van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit (Art. 4 lid 1 sub d Polw 2012).

⁷² Of de ‘militair van enig ander onderdeel van de krijgsmacht die op grond van deze wet bijstand verleent aan de politie’ (Art. 7 lid 8 Polw 2012).

⁷³ In art. 7 lid 8 Polw 2012 is immers neergelegd: ‘Het eerste tot en met vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing op de militair van de Koninklijke marechaussee, indien hij optreedt in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening (...)’ De bevoegdheid tot geweldstoepassing van de krijgsmacht heeft ook een constitutionele grondslag, namelijk art. 96-100 Gw (Besselink 2008, p. 9)

Rechterlijke macht

Ook ten aanzien van de rechterlijke macht uit hoofdstuk 6 van de Grondwet worden opgemaakt dat zij in zekere zin over het geweldsmonopolie beschikt.⁷⁴ De strafrechter kan namelijk zowel politieke als economische dwangmiddelen opleggen, zoals het opleggen van een gevangenisstraf of het verbeurdverklaren van goederen.⁷⁵ Maar ook ten aanzien van de bestuurs- en privaatrechter kan worden gesteld dat zij (indirect) over het geweldsmonopolie beschikken. Deze rechters zijn primair belast met geschilbeslechting. Het uiteindelijke rechtsoordeel bevat het dictum. Met dit dictum kan de uitvoerende macht (waaronder de politie) worden ingeschakeld, om de rechterlijke uitspraak te executeren.⁷⁶

Economische en culturele dwangmiddelen

Devos en Dehullu linken Devos en Dehullu linken het geweldsmonopolie van de staat aan de toepassing van dwangmiddelen. Daarbij wijzen zij op het bestaan van economische en culturele dwangmiddelen. Van economische dwangmiddelen is sprake indien aan individuen materiële middelen worden onthouden, bijvoorbeeld een strafrechter die goederen van een veroordeelde verbeurdverklaart of een bestuursorgaan dat een werkeloosheidsuitkering toekent of intrekt. Culturele dwangmiddelen zijn dwangmiddelen van psychologische en ideologische aard, zoals media, onderwijs en propaganda. Dit zijn dwangmiddelen die tot doel hebben mensen uit eigen beweging hun gedrag aan te laten passen aan de geldende normen.⁷⁷ Het is denkbaar dat ook non-state actoren culturele dwangmiddelen kunnen toepassen. Zo is de media bijvoorbeeld grotendeels met de private en particuliere sector verbonden. Volgens Devos en Dehullu ligt het geweldsmonopolie dus niet alleen bij de staat.

Pluralisering van de politie, het leger en de rechterlijke macht

Sinds het begin van de jaren '90 is echter sprake van een zogenoemde 'pluralisering' van de politiefunctie. Publieke en private partijen nemen in toenemende mate de aanpak van veiligheidszorg (primair) op zich.⁷⁸ Deze pluralisering is zichtbaar op het terrein van beveiliging, bewaking, ordehandhaving en opsporing. Reiner vat 'politie' daarom niet op als een overheidsorganisatie met specifieke taken (police), maar als een functie (policing). En die functie, 'de uitoefening van formele sociale controle', wordt dus ook vervuld door andere

⁷⁴ Besselink 2008, p. 9.

⁷⁵ Devos & Dehullu 2014, p. 339; Art. 113 lid 3 Gw jo. art. 9 lid 1 sub a onder 1 WvSr jo. art. 9 lid 1 sub b onder 2 WvSr.

⁷⁶ Van der Linden 2013, p. 88 en 103; De grosse van een rechterlijke uitspraak heeft een executoriale titel op grond van art. 430 lid 1 Rv.

⁷⁷ Devos & Dehullu 2014, p. 339.

⁷⁸ Terpstra, Van Stokkom en Spreuwiers 2013, p. 3.

organisaties dan de politie. Voorbeelden hiervan zijn Bijzondere Opsporingsdiensten (zoals de Arbeidsinspectie), Europol, commerciële beveiligingsbedrijven, rechercheafdelingen binnen banken en grote bedrijven en woningcorporaties.⁷⁹

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat meerdere actoren de politiefunctie vervullen. Dit geldt tegenwoordig ook voor de taakuitoefening van de krijgsmacht. In het kader van de *global war on terror* is een breed scala aan private ondernemingen betrokken die veiligheidshandhaving als doelstelling heeft. Denk bijvoorbeeld aan bedrijven die *total surveillance* technologieën creëren, beheren en verkopen. Belangstellenden daarvoor zijn hoofdzakelijk overheden.⁸⁰ Ook de ‘rechterlijke functie’ wordt steeds meer uitgeoefend door andere actoren, zoals bindende adviseurs en mediators.⁸¹

⁷⁹ Daarnaast wordt gesteld dat sommige burgerinitiatieven – zoals burgerpreventieteams in woonwijken – invulling geven aan de politiefunctie. Die stelling is echter discutabel, omdat het daarbij voornamelijk gaat om informeel toezicht (Boutelier e.a. 2011, p. 13-18).

⁸⁰ Besselink 2008, p. 7.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld: P.E. Ernste, Bindend advies, *O&R* 2012, nr. 74, par. 1.3 en P. van der Veld, ‘Mediation in zakelijke geschillen’, *V&O* 2012, afl. 9.

Hoofdstuk 3

Het relevante Nederlandse juridisch kader en diens rechtvaardigingen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk licht de grenzen van het religieus pluralisme toe vanuit het Nederlandse juridisch kader. Hierbij is van belang dat de Nederlandse politie een verbod hanteert op levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren met functioneel burgercontact. Paragraaf 3.2 en 3.3 behandelen het relevante juridisch kader en diens rechtvaardigingen. Ten slotte presenteert paragraaf 3.4 normatieve redenen aangaande de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in verband met de neutraliteit in arbeidsverhoudingen.

3.2 Juridisch kader

In onze moderne rechtsstaat fungeren mensenrechten als overkoepelend normatief kader om de grenzen van religieus pluralisme te bepalen.⁸² Daarom wordt allereerst de grondwettelijke regeling – waaronder de beperkingensystematiek – omtrent het recht op gelijke behandeling en het recht op godsdienstvrijheid uiteengezet. Vervolgens worden de politietoek en de geweldsbevoegdheid van de politie kort omschreven. Daarna wordt de regeling besproken waarin het verbod op levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren is neergelegd, te weten de Gedragscode Lifestyle-neutraliteit.

3.2.1 Grondrechten en beperkingensystematiek

Artikel 1 Grondwet – Gelijke behandeling

Het verbod op levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren is mogelijk een inbreuk op het recht op gelijke behandeling. In de eerste volzin van art. 1 Gw is het gebod op gelijke behandeling neergelegd en dat luidt: ‘Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.’ De bescherming die uit art. 1 Gw voortvloeit, geldt voor iedere persoon die zich in Nederland bevindt ‘zonder aanzien des persoons’.⁸³ Hiermee wordt beoogd dat eenieder op gelijke wijze moet kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven – waaronder het arbeidsproces –, zonder te worden achtergesteld vanwege persoonlijke kenmerken en eigenschappen, zoals op basis van vooroordelen of gevoeligheden van anderen het geval zou kunnen zijn. In die zin heeft het gebod op gelijke behandeling tot doel de

⁸² Loenen 2006, p. 16.

⁸³ Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut 1983*, art. 1 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 1.

menselijke waardigheid tegen inbreuken te beschermen.⁸⁴ Dit gebod ziet op de wetgever, het bestuur en de rechter.⁸⁵

Het discriminatieverbod is vastgelegd in de tweede volzin van art. 1 Gw⁸⁶ en luidt: ‘Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.’ Van discriminatie is sprake wanneer onderscheid wordt gemaakt op basis van ‘eigenschappen of kenmerken van personen, die in redelijkheid niet relevant zijn voor het bepalen van aanspraken en verplichtingen op een bepaald gebied van het maatschappelijk leven’.⁸⁷ In tegenstelling tot andere grondrechten uit de Grondwet⁸⁸ kent art. 1 Gw geen beperkingsclausule. Dit betekent echter niet dat het recht op gelijke behandeling en het verbod op discriminatie absoluut zijn. Het betekent wel dat aan de betekenis van de begrippen die in art. 1 Gw zijn opgenomen veel gewicht moet worden toegekend. Slechts omwille van zwaarwegende redenen kan onderscheid op basis van de in de bepaling genoemde kenmerken – waaronder godsdienst – worden gerechtvaardigd.⁸⁹

Gelijke gevallen moeten dus gelijk worden behandeld. Daarnaast mogen overeenkomstig dit gebod ongelijke gevallen niet gelijk worden behandeld, naar rato van ongelijkheid. De vraag is wanneer sprake is van een (on)gelijk geval of discriminatie. Deze begrippen zijn moeilijk in algemene termen te kwalificeren. ‘Gelijk’ is namelijk een dynamisch begrip; standpunten hieromtrent zijn tijdgebonden en afhankelijk van de maatschappelijke context en politieke opvattingen.⁹⁰ Bovendien geeft het gelijkheidsbeginsel daar zelf geen uitsluitel over, omdat het is geformuleerd als tautologie.⁹¹ Art. 1 Gw heeft daarom voornamelijk symbolische waarde.

⁸⁴ CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 4 en 8.

⁸⁵ Hierbij is het van belang op te merken dat de rechter – conform art. 120 Gw – wetten in formele zin niet mag toetsen aan de Grondwet, waaronder art. 1 Gw (Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 1 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 1.). Gedragscode Lifestyle-neutraliteit is echter geen wet in formele zin, waardoor de rechter bevoegd is te beoordelen of onderhavig verbod op levensbeschouwelijke uitingen aan de vereisten voldoet voortvloeiende uit art. 1 Gw.

⁸⁶ Daarmee heeft het discriminatieverbod een aanvullend karakter ten opzichte van het gelijkheidsgebod (Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 1 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 4).

⁸⁷ *Kamerstukken II* 1981/82, 16905, 5, p. 16.

⁸⁸ Zoals de godsdienstvrijheid van art. 6 Gw en de vrijheid van meningsuiting van art. 7 Gw.

⁸⁹ Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 1 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 1 en 4.

⁹⁰ Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid van ouderlijk gezag voor ongehuwde ouders, mede naar aanleiding van de eerdere ontkoppeling van het ouderlijk gezag en het huwelijk (HR 21 maart 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AC9283; HR 4 mei 1984, ECLI:NL:PHR:1984:AG4807; Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 1 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 3 en 4).

⁹¹ Adams 2010, p. 40.

In de rechtspraak zijn met name de Algemene wet gelijke behandeling (hierna: Awgb)⁹² en de relevante internationale en Europese verdragsbepalingen⁹³ van belang.⁹⁴

Artikel 6 Grondwet – Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

De vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is gecodificeerd in de Nederlandse Grondwet. Het eerste lid van art. 6 Gw bepaalt dat ieder⁹⁵ het recht heeft ‘zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. In art. 9 EVRM⁹⁶ is tevens het recht op godsdienstvrijheid neergelegd, waarvan lid 1 luidt:

*Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.*⁹⁷

De betekenis die aan het begrip ‘godsdienst’ wordt gegeven, sluit aan op de uitleg die het EHRM uit hoofde van art. 9 EVRM geeft aan het begrip ‘religion’. Hieronder vallen onder meer de traditionele grote religies, zoals het jodendom, het christendom, de islam, het hindoeïsme en het boeddhisme, inclusief de diverse onderliggende stromingen.⁹⁸

Het recht op godsdienstvrijheid betekent de vrijheid om diens godsdienst of levensovertuiging ‘vrij te belijden’. Deze belijdenisvrijheid omvat het (niet-)hebben en veranderen van een overtuiging. Zowel gelovigen als niet-gelovigen vallen dus onder deze reikwijdte. Andere relevante aspecten die vallen onder de bescherming van de belijdenisvrijheid zijn het uiten in de huiselijke en openbare godsdienstuitoefening en het zich gedragen naar de voorschriften die rechtstreeks uitdrukking geven aan de betreffende overtuiging.⁹⁹ Indien een symbool of

⁹² De Awgb wordt op pagina 24 in kaart gebracht.

⁹³ De relevante bepalingen van de Raad van Europa betreffen art. 14 EVRM en art. 1 protocol 12 EVRM. Het relevante juridische kader van de Europese Unie bestaat uit: art. 3 VEU, art. 8, 18, 19 en 157 VWEU en art. 20-26 HvGEU. Ten slotte is art. 26 IVBPR het relevant artikel dat door de Verenigde Naties tot stand is gekomen.

⁹⁴ Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 1 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 1.

⁹⁵ Het recht op godsdienstvrijheid geldt dus voor ieder persoon, onafhankelijk van diens nationaliteit (Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 6 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 2).

⁹⁶ De godsdienstvrijheid is tevens vastgelegd in andere internationale rechtsbronnen, zoals art. 10 HvGEU en 18 IVBPR.

⁹⁷ De authentieke verdragsbepaling is geciteerd, omdat de Nederlandse vertaling geen authentieke vertaling betreft (*Trb.* 1951,154 jo. *Trb.* 1951, 154).

⁹⁸ De kwalificatievereisten inzake godsdienst en levensovertuiging zijn dat sprake moet zijn van opvattingen waarover een zeker niveau van overtuigingskracht, ernst, samenhang en belang bestaat. (Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 6 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 2.)

⁹⁹ Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 6 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 2.

kledingstuk wordt gedragen vanwege het geloof van de betreffende persoon en zijn of haar behoefte van dat geloof te getuigen, is sprake van een manifestatie van zijn of haar religieuze overtuiging in de vorm van aanbidding, praktijk en naleving. Derhalve valt het dragen van een hoofddoek in beginsel onder de beschermingssfeer van artikel 9 lid 1 EVRM.¹⁰⁰ Hierdoor valt deze vorm van uitingenvrijheid tevens onder de bescherming van (nationale) wet- en regelgeving die de godsdienstvrijheid trachten te waarborgen, zoals de Awgb.¹⁰¹

In art. 6 lid 1 Gw is een beperkingsbevoegdheid neergelegd door de zinsnede ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’. Dit betekent dat in beginsel de formele wetgever bevoegd is de belijdenisvrijheid binnen en buiten gebouwen en besloten plaatsen te beperken.¹⁰² In art. 6 lid 2 Gw is de bevoegdheid geschept om de belijdenisvrijheid buiten gebouwen en besloten (niet-openbare)¹⁰³ plaatsen te beperken. Uit hoofde van dit lid en art. 9 Gw is de Wet openbare manifestaties (hierna: WOM)¹⁰⁴ tot stand gekomen.¹⁰⁵ De beperkingensystematiek van art. 6 Gw en de WOM zijn echter onvoldoende relevant voor onderhavig onderzoek, aangezien wordt onderzocht of het verbod op zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren met publiekscontact kan worden gerechtvaardigd. Dergelijke vraagstukken worden doorgaans op het toetsingskader van de Awgb losgelaten.

Algemene wet gelijke behandeling

De Awgb fungeert als uitvoeringswetgeving van art. 1 Gw.¹⁰⁶ Daarnaast is Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (hierna: de ‘Kaderrichtlijn’) geïmplementeerd in de Awgb.¹⁰⁷

¹⁰⁰ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 85; EHRM 27 mei 2013, nr. 48420/10 and 3 others (*Eweida and Others v. the United Kingdom*), r.o. 89.

¹⁰¹ Artikel 93 jo. 94 Gw; CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 9. Dit laat overigens onverlet dat aanhangers van een bepaalde geloofsrichting verschillende opvattingen kunnen hebben over het dragen van een hoofddoek (CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, overweging 6.4).

¹⁰² Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut 1983*, art. 6 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 1 en 3; *Kamerstukken II 1985/86*, 3, p. 2.

¹⁰³ Art. 1 lid 2 WOM.

¹⁰⁴ De WOM wordt aangewend ter beoordeling van betogingen en demonstraties (‘Openbare manifestaties’, *Nederlands Genootschap van Burgemeesters*, burgemeesters.nl).

¹⁰⁵ Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut 1983*, art. 6 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 4.

¹⁰⁶ Bij de totstandkoming van de Awgb is tevens beoogd recht te doen aan andere door grondrechten beschermde belangen, zoals belangen voortvloeiende uit het recht op godsdienstvrijheid van art. 6 Gw. (*Kamerstukken II*, 1990/91, 22 014, nr. 3, p. 3 en 6).

¹⁰⁷ In de Awgb zijn tevens andere Europese richtlijnen geïmplementeerd, waaronder Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2002/03*, 28770, 3.

In het kader van het toezicht op naleving van de Awgb is de Commissie Gelijke Behandeling (hierna: CGB) opgericht. Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM) is in 2012 – op basis van de Wet College voor de Rechten van de Mens (hierna: WCRM) – opgericht als opvolger van de CGB.¹⁰⁸ Het CRM heeft onder andere tot taak te onderzoeken of, en een oordeel te vellen ingeval, onderscheid wordt gemaakt in de zin van de Awgb.¹⁰⁹ Dit onderzoek kan onder andere geschieden naar aanleiding van een schriftelijke klacht,¹¹⁰ of in het kader van een adviesrapport aan bijvoorbeeld een minister¹¹¹. Uitspraken van het CRM zijn niet bindend, wel gezaghebbend. De meeste oordelen worden door de verweerder opgevolgd.¹¹²

De Awgb behelst een rigide stelsel, inhoudende een strikt verbod inzake onderscheid op basis van de limitatieve kenmerken van art. 1 lid 2 Awgb.¹¹³ Deze gronden zijn: godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Als het betreffende onderscheid valt binnen de reikwijdte van de Awgb, is in beginsel sprake van verboden onderscheid. Zo valt het volledige arbeidsdomein onder de werkingssfeer van de Awgb,¹¹⁴ dus vanaf de werving en selectie tot en met de beëindiging van de arbeidsrelatie.¹¹⁵ De Awgb verzekert het recht op gelijke behandeling in zowel verticale als horizontale verhoudingen.¹¹⁶ Het stellen van beperkingen in verticale arbeidsrelaties kan toelaatbaar zijn, met name bij ambtenaren die een typische overheidsfunctie uitoefenen, zoals de politieambtenaar.¹¹⁷

Deelaspecten van die arbeidsverhouding betreffen bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.¹¹⁸ Afhankelijk van het doel van het kledingvoorschrift, kan het hanteren van kledingvoorschriften worden aangemerkt als arbeidsvoorwaarde,¹¹⁹

¹⁰⁸ Wet van 24 november 2011, Stb. 2011, 573; Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 1 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018), aant. 6.

¹⁰⁹ Art. 3 sub a jo. art. 10 lid 1 en 2 WCRM.

¹¹⁰ Art. 10 lid 1 jo. art. 10 lid 2 sub a WCRM.

¹¹¹ Artikel 5 lid 1 en 2 WCRM.

¹¹² 'Veelgestelde vragen', *College voor de Rechten van de Mens*, mensenrechten.nl.

¹¹³ Vegter, in: *T&C Arbeidsrecht*, commentaar op art. 1 Awgb (online bijgewerkt 24 juli 2019).

¹¹⁴ Art. 5 lid 1 sub a t/m h Awgb.

¹¹⁵ CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 11-12.

¹¹⁶ Kamerstukken II 1990/91, 22 014, nr. 3, p. 3.

¹¹⁷ CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 7-8.

¹¹⁸ Art. 5 lid 1 sub e Awgb jo. art. 5 lid 1 sub h Awgb.

¹¹⁹ Van een arbeidsvoorwaarde is bijvoorbeeld sprake indien daarmee de representativiteit en herkenbaarheid van de medewerkers wordt getracht te bewerkstelligen (zie bijvoorbeeld CGB 17 juni 1999, oordeel 1999-56, overweging 4.4; CGB 20 juni 2007, oordeel 2007-104, overweging 3.4; CGB 2 december 2004, oordeel 2004-154, overweging 5.5- 5.9).

arbeidsomstandigheid,¹²⁰ ordevoorschrift of instructienorm¹²¹ en als zodanig worden getoetst aan de Awgb.¹²²

In beginsel is het verboden door middel van een kledingreglement onderscheid te maken naar bijvoorbeeld godsdienst. De Awgb differentieert daarbij in direct en indirect onderscheid.¹²³ Een kledingreglement maakt direct onderscheid ingeval het ‘rechtstreeks is gebaseerd op of verwijst naar een door de Awgb beschermd criterium, zoals godsdienst¹²⁴’. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de werkgever of het bevoegd gezag een godsdienstvrije uitstraling beoogt en daarom kleding en uiterlijke verschijnselen met een godsdienstige relatie of connotatie verbiedt. Van indirect onderscheid naar godsdienst is sprake indien ‘in het kledingreglement neutrale bepalingen of maatstaven zijn opgenomen waardoor mensen met een bepaalde godsdienst in vergelijking met anderen in het bijzonder worden benadeeld’. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een verbod op het dragen van hoofddeksels, omdat mensen die vanwege godsdienstige motieven een hoofddoek, keppel of tulband dragen daardoor onevenredig worden geraakt.¹²⁵

In tegenstelling tot het maken van direct onderscheid naar godsdienst in een kledingreglement – waartoe geen wettelijke uitzondering bestaat¹²⁶ – kan voor het hanteren van indirect onderscheid een objectieve rechtvaardiging bestaan. Daarbij moet conform art. 2 lid 1 Awgb¹²⁷ worden beoordeeld of voor het betreffende onderscheid een legitiem doel bestaat, oftewel of deze een voldoende zwaarwegend belang dient, of beantwoordt aan een werkelijke behoefte van de betrokken organisatie. Bovendien mag het beoogde doel niet discriminerend van aard zijn. Daarnaast moet in het kader van deze toets worden beoordeeld of het gekozen middel passend én noodzakelijk is om het legitieme doel te bereiken. Het kledingreglement is passend, ofwel geschikt, indien daarmee de legitieme doelen kunnen worden bewerkstelligd. Aan het

¹²⁰ Een kledingvoorschrift kan bijvoorbeeld worden aangemerkt als arbeidsomstandigheid ingeval het is vastgesteld vanwege de veiligheid of gezondheid van de werknemers. Bovendien kunnen kledingvoorschriften zowel aspecten van een arbeidsvoorwaarde als van een arbeidsomstandigheid omvatten (zie bijvoorbeeld CGB 31 oktober 2006, oordeel 2006-217, overweging 3.3).

¹²¹ Ordevoorschriften en instructienormen zijn termen die in de rechtspraak en literatuur worden gehanteerd ter beantwoording van de vraag of het betreffende kledingreglement onder de reikwijdte van de Awgb valt (CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 12).

¹²² CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 12 en 15.

¹²³ Art. 1 lid 1 sub a Awgb.

¹²⁴ Aan de term ‘godsdienst’ in de zin van art. 1 lid 1 Awgb wordt dezelfde uitleg gehanteerd als die van art. 6 Gw (*Kamerstukken II* 1991/92, 22 014, nr. 5, p. 44).

¹²⁵ CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 12 en art. 1 lid 1 Awgb.

¹²⁶ CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 13.

¹²⁷ De systematiek van artikel 2 Awgb komt overeen met die van art. 9 EVRM. De Awgb is namelijk gemodelleerd op de methodiek van het EVRM (CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 11).

noodzakelijkheidsvereiste is voldaan indien het middel in evenredige verhouding staat tot het doel, het proportionaliteitsvereiste. Bovendien moet er niet een minder bezwaarlijk middel voorhanden zijn waarmee het doel kan worden verwezenlijkt, het subsidiariteitsvereiste.¹²⁸ Uiteindelijk berust de rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid op een belangenafweging, welke afhankelijk is van de zwaarte van de argumenten.¹²⁹ Daarbij geniet de werkgever of het bevoegd gezag een zekere beoordelingsruimte.¹³⁰

3.2.2 Taak en geweldsbevoegdheid politie

Naast het recht op gelijke behandeling en de godsdienstvrijheid, speelt in onderhavig onderzoek het geweldsmonopolie van de politie een centrale rol. Laatstgenoemde kwestie is in hoofdstuk 2 al uitvoerig uiteengezet. Derhalve behandelt deze paragraaf slechts kort de Nederlandse wettelijke verankering van de politietaak en de politiebevoegdheid tot geweldstoepassing.

Artikel 3 Politiewet 2012 – Politietaak

In artikel 3 Politiewet 2012 (hierna: Polw 2012) is de politietaak neergelegd: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.'

De wetgever en de Hoge Raad delen het oordeel dat art. 3 Polw 2012 een grondslag biedt voor bevoegdheden die voor de uitoefening van de politietaak nodig zijn. Ingeval het politiehandelen echter grondrechteninbreuk oplevert, dient dat handelen in beginsel op een meer specifieke wettelijke grondslag te berusten.¹³¹

Dat taken in het kader van de veiligheidszorg enkel door de politie worden uitgeoefend, staat overigens sinds enkele decennia niet meer onomstotelijk vast. Dit komt door de 'pluralisering' van de politiefunctie. Wat dit betekent beschrijft paragraaf 2.3.3.

Artikel 7 Politiewet 2012 – Geweldgebruik als politiebevoegdheid

Artikel 7 lid 1 Polw 2012 vormt de grondslag voor het geweldgebruik door de politie. Hierin is neergelegd dat:

¹²⁸ *Kamerstukken II* 1990/91, 22014, 3, p. 14; Vegter, in: *T&C Arbeidsrecht*, commentaar op art. Awgb (online, bijgewerkt 24 juli 2019), aant. 1; CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 16-17.

¹²⁹ CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 8.

¹³⁰ CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 10-11.

¹³¹ Sackers, in: *T&C Strafvordering* 2013, art. 3 Polw 2012 (online, bijgewerkt 1 juli 2019), aant. 2.

“De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.”

In deze wetsbepaling komt het staatsmonopolie op geweldstoepassing naar voren, uitgeoefend door de politie. Voor de afbakening van het begrip ‘geweld’ en de haken en ogen die aan het geweldsmonopolie zijn verbonden, wordt verwezen naar paragraaf 2.3.

3.2.3 Levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren

Gedragscode Lifestyle-neutraliteit

In het kader van de actualisatie van de ministeriële regeling uit 1994 aangaande kledingvoorschriften voor de politie,¹³² heeft de politiek sinds begin 2000 beraadslaagd over de introductie van het zogenoemde ‘lifestyle-neutraliteitsprincipe’.¹³³ Dit principe houdt in dat aan de uiterlijke verschijningsvorm van de politieambtenaar – in redelijkheid en billijkheid – voorwaarden worden gesteld wat betreft kleding, haardacht en lichaamsversierselen. Uiteindelijk is dit principe vastgelegd in de Gedragscode Lifestyle-neutraliteit, welke sinds 15 september 2011 van kracht is.¹³⁴ De Gedragscode – overigens geen wettelijke regeling¹³⁵ – geeft een niet-limitatieve¹³⁶ opsomming van uitingen waar een politieambtenaar met functioneel publiekcontact afstand van moet doen. Een van deze uitingen is als volgt geformuleerd: ‘[...] zichtbare uiting(en) van (levens)overtuiging, religie, politieke overtuiging, geaardheid, beweging, vereniging of andere vorm van lifestyle, die afbreuk doet aan de gezagsuitstraling, neutraliteit en veiligheid van de politiefunctie’. Hieronder vallen bijvoorbeeld hoofddoekjes, kruisjes en keppeltjes.¹³⁷ Dit uittingsverbod wordt ook wel het ‘hoofddoekverbod’ genoemd.¹³⁸

¹³² Regeling van 25 maart 1994 van de Minister van Binnenlandse Zaken, nr. EA94/U907, houdende regels voor de kleding van de politie, Stcrt. 1994, 64.

¹³³ CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 6.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 29628, 267.

¹³⁵ Loenen 2017, p. 465; In art. 22 Polw 2012 is wel de bevoegdheid neergelegd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels op te stellen aangaande de kleding van politieambtenaren, maar de minister heeft ervoor gekozen om de kledingvoorschriften neer te leggen in een gedragscode.

¹³⁶ In de aanhef van de gedragscode is namelijk opgenomen dat ‘in ieder geval afstand moet worden genomen van de volgende uitingen’. De zinsnede ‘in ieder geval’ impliceert een niet-limitatieve opsomming.

¹³⁷ Aanhef jo. lid 1 jo. voetnoot 1 Gedragscode Lifestyle-neutraliteit.

¹³⁸ Overigens is het lifestyle-neutraliteits principe niet geformuleerd als een verbod. In de betreffende gedragscode is neergelegd dat ‘afstand’ moet worden genomen van bepaalde uitingen. Uiteindelijk impliceert dat hetzelfde. In literatuur wordt ook gesproken van een verbod. Zie bijvoorbeeld: T. Spronken, ‘Uniform met hoofddoek?’, *NJB* 2017/2225; W.L. Roozendaal, ‘Neutraliteit op de werkvloer en het hoofddoekverbod’, *TAP* 2017/5.

De Gedragscode biedt een landelijke uniforme richtlijn voor de gewenste uiterlijke verschijningsvorm van de gehele Nederlandse politie. Deze leidraad is relevant in het kader van de bespreking van onderwerpen en regelgeving over de uitvoering van ontwikkel-, functionerings- en beoordelingsgesprekken. De toelichting op de Gedragscode benadrukt dat er in die gesprekken ruimte is voor bilaterale afwegingen, waarbij een dialoog tussen de leidinggevende en de ambtenaar essentieel is.¹³⁹

3.3 Rechtvaardigingen

Deze paragraaf zet de rechtvaardigingen voor het onderzochte juridisch kader uiteen. Deze rechtvaardigingen zijn toegespitst op de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in de particuliere en publieke sector en de toelaatbaarheid van dergelijke uitingen door leden van het politiekorps.

3.3.1 Toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in de particuliere en publieke sector

Werknemers hebben in beginsel het recht om zichtbare religieuze uitingen te manifesteren op het werk. De wetgeving en jurisprudentie met betrekking tot gelijke behandeling hebben de afgelopen decennia geleid tot een duidelijke normstelling van de rechtspositie van de werknemer. Daarbij is de Nederlandse arbeidsrechtelijke traditie toegelegd op de accommodatie van de werknemersbehoeften en de werkgever dient deze zoveel mogelijk te eerbiedigen. De toelaatbaarheid van beperkingen op zichtbare religieuze uitingen wordt daarom strikt beoordeeld; relatief weinig beperkingen zijn toegelaten.¹⁴⁰

Particuliere sector

De particuliere sector kent – in vergelijking met de publieke sector – een relatief groter gewicht toe aan de wens van de werknemer om op het werk religieuze kleding of symbolen te dragen. Doorgaans vormen slechts functionele motieven een geaccepteerde rechtvaardigingsgrond voor beperkingen daaromtrent, zoals redenen die zijn gerelateerd aan hygiëne, veiligheid¹⁴¹ en

¹³⁹ Gedragscode Lifestyle-neutraliteit, p. 2, bijlage bij: *Kamerstukken II* 2010/11, 29628, 267; De politiechef van Rotterdam heeft in zijn reactie op de uitspraak van het CRM (CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94) aangegeven dat leidinggevendenden pas na grondige hiërarchische afstemming een besluit mogen nemen op verzoeken tot afwijking van de Gedragscode Lifestyle-neutraliteit (F. Paauw, 'Reactie politie op oordeel College voor de Rechten van de Mens', politie.nl 20 december 2017).

¹⁴⁰ Loenen 2017, p. 461-465.

¹⁴¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat ook bij veiligheidsbezwaren moet worden onderzocht of een ander type hoofddoek een passend alternatief kan vormen, voordat een algeheel verbod daarop kan worden gerechtvaardigd (CGB 21 juni 2011, oordeel 2011-95, overweging 3.18; Rb. Haarlem 18 maart 1997, ECLI:NL:RBHAA:1977:AG1390, r.o. 3.8 en 3.11).

communicatie.¹⁴² Hoewel motieven wat betreft de representativiteit of het imago van een organisatie een legitiem belang behartigen, is in het kader van de noodzakelijkheidstoets bepalend of een bedrijf ook hoofddoeken kan ontwerpen die overeenstemmen met het uniform van de werknemers.¹⁴³

Publieke sector

Nederland heeft geen algemeen verbod op religieuze uitingen door personen die een openbare functie bekleden. In 2004 is een voorstel daartoe gestrand, vanwege het ontbreken van politiek draagvlak.¹⁴⁴ Beperkingen op het recht van overheidsfunctionarissen op zichtbare religieuze uitingen worden echter wel eerder toelaatbaar geacht. Ambtenaren oefenen namelijk staatsgezag uit en zijn daarmee belast met een bijzondere verantwoordelijkheid.¹⁴⁵

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verklaarde in 2004 in de regeringsnota 'Grondrechten in een pluriforme samenleving' dat het dragen van religieuze kledingstukken en sieraden het goed ambtenaarschap in principe niet belemmerde. Vanwege de aard van de functie konden uitzonderingen daarop echter worden gerechtvaardigd en zelfs resulteren in de dringende noodzaak tot het vaststellen van kledingvoorschriften. De in de regeringsnota genoemde redenen zijn: 'veiligheid, functionaliteit, of onpersoonlijke gezagsuitoefening'. Deze redenen konden in twee omstandigheden een belangrijke rol spelen. Ten eerste in de situatie waarin bepaalde uitingen (praktische) functionele belemmeringen tot gevolg hebben, zoals een gezichtssluier, terwijl communicatie en identificatie bij die functie van bijzonder belang is. Daarnaast werden ambtenarenfuncties genoemd waarbij een onpersoonlijke, geüniformeerde en onpartijdige gezagsuitoefening van significante betekenis is, zoals de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie en de politie.¹⁴⁶

Uiteindelijk is ten aanzien van de politie en de rechterlijke macht een verbod ingesteld aangaande zichtbare levensbeschouwelijke uitingen, respectievelijk in de Gedragscode¹⁴⁷ en in

¹⁴² Loenen 2017, p. 463-464.

¹⁴³ Loenen 2017, p. 464; Kantonrechter Tiel 1 september 2004, ECLI:NL:RBARN:2004:AS6299.

¹⁴⁴ Kamerlid Eerdmans had een motie ingediend waarin de regering werd verzocht tot vaststelling van een wettelijk algemeen verbod op de manifestatie van religieuze symbolen door ambtenaren (*Handelingen II* 2003/04, nr. 59, p. 3881). Een grote meerderheid wees deze motie echter af (129 stemmen tegen, 7 stemmen voor: *Handelingen II* 2003/04, nr. 61, p. 3966-3967.)

¹⁴⁵ Van Ooijen 2012, p. 50.

¹⁴⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nota 'Grondrechten in een pluriforme samenleving', *Kamerstukken II* 2003/04, 29 614, no. 2, p. 16.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 29628, 267.

het kledingreglement van de rechterlijke macht¹⁴⁸. Voor ‘gewone’ overheidsfunctionarissen¹⁴⁹ is een dergelijk verbod slechts toelaatbaar om functionele redenen – zoals veiligheid of hygiëne – en dient het verbod de strikte noodzakelijkheidstoets te doorstaan.¹⁵⁰

Voorname verboden inzake de politie en de rechterlijke macht zijn beide betwist voor het CRM.¹⁵¹ Op 26 mei 2016 oordeelde het CRM - ten aanzien van een sollicitante die was afgewezen omdat ze tijdens de uitoefening van haar werkzaamheden als buitengriffier in de rechtbank Rotterdam een hoofddoek wenste te dragen – dat het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak en het vermijden van iedere schijn van het tegendeel daarvan, een legitiem doel behartigde. Desalniettemin was sprake van ongerechtvaardigde indirecte discriminatie naar godsdienst. Het toestaan van het dragen van een hoofddoek door een buitengriffier zou de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht namelijk niet schaden, aangezien de griffier geen onderdeel is van de rechterlijke macht. Het CRM kwalificeerde het hanteren van dergelijke kledingvoorschriften voor het beroep van buitengriffier daarom als een te zwaar middel.¹⁵² Voorts linkte het CRM het belang van verzoekster tot toegang tot de functie van buitengriffier – zonder in strijd te handelen met haar godsdienstbelijdenis – aan een breder maatschappelijk belang: ‘Het stellen van functie-eisen als hier aan de orde leidt er immers toe dat bevolkingsgroepen op voorhand, zonder individuele beoordeling op kwaliteit, worden uitgesloten van functies in de rechtspraak.’¹⁵³

De Raad voor de Rechtspraak gaf in een publicatiebericht echter aangegeven dat ten aanzien van rechters en griffiers de vastgestelde kledingvoorschriften in stand blijven, onder meer vanwege de sterke verbondenheid tussen het werk van de griffier en dat van de rechter. ‘Aan de volstrekte neutraliteit van rechtspraak kan geen concessie worden gedaan.’¹⁵⁴

¹⁴⁸ In het kledingreglement is neergelegd dat ‘rechters en griffiers in de rechtszaal en tijdens de behandeling van rechtszaken op geen enkele wijze door hun kleding blijf geven van hun levensovertuiging’ (‘Rechtspraak houdt vast aan neutraliteit kleding rechter en griffier’, rechtspraak.nl 31 mei 2016). Het kledingreglement voor de rechterlijke macht is gebaseerd op de wettelijke regeling: Besluit van 22 december 1997 Kostuum- en tituluurbesluit rechterlijke organisatie (Togabesluit).

¹⁴⁹ Denk hierbij aan docenten aan openbare onderwijsinstellingen, personen die een functie bekleden in een openbaar ziekenhuis en ambtenaren die werkzaam zijn op lokaal of centraal niveau (Loenen 2017, p. 464-465).

¹⁵⁰ Loenen 2017, p. 465.

¹⁵¹ P. 36 bevat de uiteenzetting van het CRM-oordeel aangaande het politiehoofddoekverbod.

¹⁵² CRM 26 mei 2016, ECLI:NL:XX:2016:45, overweging 4,9-5.

¹⁵³ Idem, overweging 4.11.

¹⁵⁴ ‘Rechtspraak houdt vast aan neutraliteit kleding rechter en griffier’, Rechtspraak.nl 31 mei 2016.

3.3.2 Toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren

De rechtvaardigingen betreffende de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren worden in kaart gebracht door de uiteenzetting van het totstandkomingsproces van het lifestyle-neutraliteitsprincipe. Daarnaast wordt de uitspraak van het CRM besproken die is toegespitst op het lifestyle-neutraliteitsprincipe.

Aanvankelijke toelating van religieuze uitingen

In 2000 kwam Horstmann¹⁵⁵ binnen de Nederlandse Politie van de Raad van Hoofdcommissarissen met een voorstel tot de introductie van de mogelijkheid om de hoofddoek en de tulband te combineren met het politie-uniform, waardoor de politiekledingvoorschriften zouden worden verruimd.¹⁵⁶ Administratief politiepersoneel genoot deze mogelijkheid reeds, maar door dit voorstel werd het voor deze en andere zichtbaar religieuzen mogelijk om tevens politieagent te worden.¹⁵⁷ Hieraan lag onder andere het afspiegelingsargument ten grondslag. Afspiegeling werd noodzakelijk geacht voor de informatiepositie en vertrouwensrelatie met allochtonen, wat nodig was voor een optimale dienstverlening en criminaliteitsbestrijding in een multiculturele samenleving.¹⁵⁸

In afwachting van het oordeel van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken – Bram Peper – over de actualisatie van het politie-uniform, gold in 2000 een officieus gedoogbeleid inzake de politiehoofddoek.¹⁵⁹ In 2001 werd het ontwerp van het nieuwe politie-uniform gepresenteerd, waar de politiehoofddoek geen onderdeel van was.¹⁶⁰ In de toenmalige Kledingregeling voor de politie was echter neergelegd dat de beheerder in een reglement diende aan te geven op welke wijze het uniform moest worden gedragen.¹⁶¹ Dit had tot gevolg dat politieregio's verschillende voorschriften en praktijken hanteerden, bijvoorbeeld over het al dan niet toestaan van piercings en hoofddoeken.¹⁶²

¹⁵⁵ G. Horstman was in 2000 hoofdcommissaris van de politieregio Flevoland en portefeuillehouder minderheden van de RHC (CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 14).

¹⁵⁶ CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 14.

¹⁵⁷ Lettinga 2011, p. 162.

¹⁵⁸ Verhaar 2001, p. 203-204.

¹⁵⁹ CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 14.

¹⁶⁰ Verhaar 2001, p. 206.

¹⁶¹ Artikel 3 Regeling van 25 maart 1994 van de Minister van Binnenlandse Zaken, nr. EA94/U907, houdende regels voor de kleding van de politie.

¹⁶² CGB, 'Pluriform Uniform?', CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 14.

Totstandkoming lifestyle-neutraliteitsprincipe

Het Raadgevend Comité Kleding Nederlandse Politie van de Raad van Hoofddcommissarissen (RHC) introduceerde voornoemd lifestyle-neutraliteitsprincipe – om redenen van noodzakelijkheid – in januari 2004 als advies aan alle korpsen. De RHC adviseerde Remkes, destijds minister van Binnenlandse Zaken, bij brief van 28 maart 2006 tot vaststelling van een herziene en aangescherpte kledingregeling¹⁶³ van nationale voorschriften omtrent het betreffende lifestyle-neutraliteitsprincipe.¹⁶⁴ Als motivatie stelde de RHC dat in een steeds meer gevarieerde maatschappij en bevolkingssamenstelling bepaalde uiterlijke versierselen van politieambtenaren een negatief effect konden hebben op het gezag en de aanspreekbaarheid van de politie. Dit zou tevens ondermijnend zijn voor het veiligheidsgevoel van de burger.¹⁶⁵

CGB – Pluriform uniform?

De CGB toetste in november 2007 de verenigbaarheid tussen de Awgb-normen en het voornemen tot opnemning van het lifestyle-neutraliteitsbeginsel in een herzien kledingreglement voor de politie.¹⁶⁶ De CGB oordeelde dat het recht op gelijke behandeling en het recht op godsdienstvrijheid in het geding zouden komen en dat een bepaalde groep van de samenleving door het lifestyle-neutraliteitsprincipe zou worden beperkt in hun arbeidskansen. Het lifestyle-neutraliteitsprincipe voldeed volgens de CGB echter aan alle Awgb-vereisten,¹⁶⁷ behalve aan het noodzakelijkheidsvereiste.¹⁶⁸

In het kader van het noodzakelijkheidsvereiste kende de CGB de minister enerzijds een ruime beoordelingsvrijheid toe, omdat de politie een bijzondere en typische overheidsdienst betreft. Daarbij refereerde de CGB aan het takenpakket en het geweldsmonopolie van de politie. Bij politieambtenaren die een typische politietaak vervullen, zouden relatief meer beperkingen op grondrechten zijn toegelaten, vergeleken met ‘gewone’ ambtenaren of werknemers.¹⁶⁹ Anderzijds oordeelde de CGB dat de beoordelingsvrijheid substantieel werd verkleind, omdat

¹⁶³ De toen geldende kledingregeling was namelijk ‘Regeling van 25 maart 1994 van de Minister van Binnenlandse Zaken, nr. EA94/U907, houdende regels voor de kleding van de politie’.

¹⁶⁴ Lettinga 2011, p. 162; CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 6.

¹⁶⁵ CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 15.

¹⁶⁶ De CGB gaf een adviesrapport uit op verzoek van de minister van Binnenlandse zaken (CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 6).

¹⁶⁷ De CGB gaf aan dat het lifestyle-neutraliteitsprincipe indirect onderscheid maakte naar godsdienst (een ogenschijnlijk neutraal principe dat zichtbaar religieuze politiefunctionarissen onevenredig benadeeld), hiermee echter legitieme doelen werden nagestreefd (neutrale en representatieve uitstraling van de politie) en kwalificeerde het middel als passend (ingeval het herziene kledingreglement precies zou omschrijven welke uiterlijke verschijningsvormen voor politieambtenaren als onverenigbaar met het lifestyle-neutraliteitsprincipe zouden worden beschouwd) (CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 16 en 17).

¹⁶⁸ CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 18.

¹⁶⁹ CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 17-18.

door het strikte kledingreglement grondrechtelijk beschermde belangen in het geding zijn, die bijzonder gewichtig zijn in een pluriforme samenleving. Tevens wees de CGB de minister op de voorbeeldfunctie van de overheid wat betreft de naleving van grondrechtelijke normen en beginselen. Ten slotte benadrukte de CGB dat serieus in overweging moest worden genomen of er geen alternatieven zijn om een representatief en neutraal politiekorps te verwezenlijken. De termen ‘representatief’ en ‘neutraal’ konden volgens de CGB op verschillende manieren worden geïnterpreteerd, waarbij de uiteindelijke interpretatie in veel gevallen berustte op ‘een eigen – mede op politiek en (niet-)godsdienstige opvattingen gebaseerde – visie op representativiteit en neutraliteit en aldus kan bijdragen aan de uitsluiting van bepaalde groepen aan het arbeidsproces’. De CGB refereerde hierbij aan de aanpak van buitenlandse politiekorpsen die religieuze kledingstukken ontwierpen voor het politie-uniform, wat dus een tegemoetkoming betrof voor politieambtenaren met bepaalde religieuze behoeften. Uiteindelijk kwam het volgens de CGB neer op een belangenafweging tussen de noodzaak van het lifestyle-neutraliteitscriterium en de inbreuk die het gemaakte indirecte onderscheid naar godsdienst zou hebben op een bepaalde groep van de samenleving (arbeidskansen).¹⁷⁰

Motie Brinkman en Regeerakkoord 2010

Voor het volgen van het advies van de CGB was echter onvoldoende politieke wil. Op 29 november 2007 diende het lid Brinkman een motie in, waarin hij de stelling innam dat ‘het absoluut onwenselijk is dat in Nederland een politieagente met een hoofddoek loopt’. Bovendien overwoog Brinkman dat de CGB ‘geen goede argumenten had gevonden om hoofddoekjes voor islamitische politieagentes te verbieden’.¹⁷¹ Een meerderheid van het parlement ondersteunde deze motie, mits ook andere religieuze symbolen werden verboden.¹⁷² In Regeerakkoord 2010 ‘Vrijheid en veiligheid’ van VVD en CDA is vervolgens neergelegd dat het hoofddoekverbod voor de politie en leden van de rechterlijke macht in voorschriften zou worden opgenomen. Opmerkelijk is dat hier expliciet wordt gesproken over de hoofddoek en dus geen neutrale term wordt gehanteerd en dat dit verbod is neergelegd in het hoofdstuk ‘immigratie’ onder de paragraaf ‘integratie’.¹⁷³ Het lifestyle-neutraliteitsprincipe is vastgelegd in Gedragscode Lifestyle-neutraliteit. Volgens de bijbehorende aanbiedingsbrief wordt hiermee uitvoering gegeven aan voornoemde motie en het regeerakkoord.¹⁷⁴ Hieruit kan worden

¹⁷⁰ CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007, p. 17-18.

¹⁷¹ *Kamerstukken II*, 2007/2008, 31 200 VII, nr. 38

¹⁷² Namelijk door de SP, het CDA, de VVD, de SGP, Rita Verdonk en de PvdD (Lettinga 2011, p. 163).

¹⁷³ *Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA*, 30 september 2010, p. 26.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 29628, 267.

afgeleid dat de betreffende gedragscode is ontstaan ter integratie van moslimvrouwen die een hoofddoek dragen.

Rechtvaardigingen van minister op inbreuk op grondrechten

De minister erkent dat door de neergelegde utingsverboden beperkingen worden opgelegd aan het recht van politieambtenaren om een bepaalde levensstijl of -overtuiging uit te dragen. De minister oordeelt echter dat in deze context sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk, vanwege ‘het belang van het gezag, de neutraliteit en de veiligheid van het functioneren van de geüniformeerde politie’.¹⁷⁵ Hieraan dient met name gewicht te worden toegekend, omdat politieambtenaren bij hun optreden de Nederlandse overheid en het overheidsgezag vertegenwoordigen, waarbij zij bovendien beschikken over het geweldsmonopolie. Omdat – volgens de minister – enkel de politie gerechtigd is dwangmiddelen toe te passen,¹⁷⁶ oefenen politieambtenaren ‘bij uitstek een bijzondere overheidstaak uit’. Dit heeft consequenties voor de (rechts)positie van politieambtenaren; die kan niet zomaar worden vergeleken met de rechtspositie van ‘gewone’ ambtenaren¹⁷⁷ of andere werknemers. Althans, ‘voor zover de betrokken politieambtenaar is belast met typische politietaken’ toe.¹⁷⁸

Publiek debat

Midden mei 2017 overwoog Amsterdamse korpschef Aalbersberg het betreffende verbod in Amsterdam op te heffen, teneinde het politiediversiteitsprobleem en diens consequenties op te lossen.¹⁷⁹ Zijn uitspraken leidden echter tot een publiek debat, waarbij de meningen uiteenliepen.¹⁸⁰

¹⁷⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 29628, 267.*

¹⁷⁶ De minister geeft wel aan dat de rechterlijke macht zich ook manifesteert in de samenleving met behulp van de sterke arm (Gedragscode Lifestyle-neutraliteit, p. 2, bijlage bij: *Kamerstukken II 2010/11, 29628, 267*).

¹⁷⁷ In de nota ‘Grondrechten in een pluriforme samenleving’ differentieerde de toenmalige regering ook al tussen gewone en gezaghebbende ambtenaren (waaronder de politie en de rechterlijke macht). Met betrekking tot gezaghebbende ambtenaren kan een verbod op religieuze uitingen volgens de toenmalige regering onder andere worden gestoeld op redenen gelinkt aan de publieke neutraliteit. (*Kamerstukken II 2003/04, 29614, nr. 2, p. 16*).

¹⁷⁸ Gedragscode Lifestyle-neutraliteit, p. 1-2, bijlage bij: *Kamerstukken II 2010/11, 29628, 267*.

¹⁷⁹ P. Winterman, ‘Amsterdamse politie wil hoofddoekjes toestaan bij uniform’, *Ad* 18 mei 2017, *Ad.nl*.

¹⁸⁰ Zo werd het hoofddoekverbod enerzijds discriminerend geacht, het zou een ongerechtvaardigde inbreuk maken op het recht op godsdienstvrijheid en niet bevorderlijk zijn voor de representativiteit en inclusiviteit. Bovendien zou het hoofddoekverbod geen rekening houden met het afspiegelingsargument. Het tegengestelde luidde onder meer dat de toelating in strijd zou zijn met de ‘scheiding van kerk en staat’ en voor de toelating geen maatschappelijk draagvlak zou bestaan binnen de samenleving en politie. (W. van der Burg, ‘Agente met hoofddoek hoort bij Nederlandse traditie’, *Trouw* 19 mei 2017, *Trouw.nl*; M. Fogteloo, ‘Grenzen van godsdienstvrijheid. Die doek past ons allemaal’, *De Groene Amsterdammer* 31 mei 2017, *Groene.nl*; J. Terpstra, ‘Agente met hoofddoek: acceptabel?’, *Trouw* 18 mei 2017, *Trouw.nl*).

CRM-politiehoofddoek

Eind mei 2017 ving Sarah Izat, een politieambtenaar, een procedure aan bij het CRM jegens de Nationale Politie.¹⁸¹ In onderhavig geval mocht verzoekster in haar functie¹⁸² een hoofddoek dragen, maar enkel in combinatie met burgerkleding. Verzoekster wenste echter net als al haar collega's – die daartoe waren verplicht – een politie-uniform te dragen.¹⁸³ Het CRM heeft het lifestyle-neutraliteitsprincipe getoetst aan de Awgb.

Het CRM stelde dat het in beginsel uit hoofde van art. 1 Awgb jo. art. 5 lid 1 aanhef en onderdeel e Awgb verboden was om bij arbeidsvoorwaarden – door middel van kledingvoorschriften – onderscheid te maken naar godsdienst. De kledingvoorschriften, i.c. de Gedragscode Lifestyle-neutraliteit, maakte indirect onderscheid naar godsdienst. Het werd verzoekster namelijk op basis van deze gedragscode verboden een hoofddoek te dragen in combinatie met het politie-uniform. Daardoor werd ze vergeleken met anderen bijzonder getroffen, terwijl ze een hoofddoek droeg vanwege religieuze motieven.¹⁸⁴ Het CRM oordeelde echter dat hiermee legitieme doelen werden nagestreefd en kwalificeerde deze als het 'vermijden van zelfs maar de schijn van niet-neutraliteit en/of niet-objectiviteit'¹⁸⁵ én het bewerkstelligen van een veilige werkomgeving voor de politieambtenaar.¹⁸⁶

De vraag of het middel – het hanteren van het hoofddoekverbod¹⁸⁷ uit de Gedragscode – passend was om voornoemde doelen te bereiken, liet het CRM onbeantwoord, omdat de 'strikte noodzakelijkheid'¹⁸⁸ van het middel door de verweerder onvoldoende was aangetoond. Hierbij

¹⁸¹ CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, overweging 2.

¹⁸² Ten tijde van de CRM-procedure vervulde verzoekster de functie van assistent intake & service, inhoudende: het beantwoorden en registreren van niet-spoedeisende telefonische vragen of problemen van burgers die het 0900-servicenummer van de politie bellen. Daarnaast werd verzoekster intern opgeleid om aangiftes op te nemen van burgers middels een speciaal ingerichte driedimensionale video-verbinding (Idem, overweging 3.1.)

¹⁸³ Idem, overwegingen 1-4.

¹⁸⁴ CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, overweging 6.3, 6.6 en 6.9; Van direct onderscheid naar godsdienst was geen sprake, omdat in de gedragscode expliciete verwijzingen naar de islam of naar alleen 'religieuze uitingen' ontbraken. Daarnaast differentieert de gedragscode niet tussen de wel genoemde overtuigingen. Tevens is voldaan aan het vereiste dat de gedragscode alle werknemers in gelijke mate behandelt door hen op een algemene en niet-gedifferentieerde manier te verplichten zich neutraal te kleden. (Idem, overwegingen 6.7 en 6.8).

¹⁸⁵ De uitgebreide kwalificatie van het eerste legitieme belang is: 'het bewerkstelligen van een neutrale, onpersoonlijke en uniforme gezagsuitstraling van de politie, ter bevordering van het vertrouwen in de onpartijdigheid en objectiviteit van de met politietaken belaste functionarissen en daarmee van de acceptatie van het politiegezag in brede maatschappelijke kring' (Idem, overweging 6.11).

¹⁸⁶ Idem, overwegingen 6.11 en 6.13

¹⁸⁷ Het hoofddoekverbod moet in deze zaak aldus worden uitgelegd dat het verboden is een hoofddoek te dragen in combinatie met het politie-uniform (Idem, overweging 6.12).

¹⁸⁸ Omdat het verbod op religieuze uitingen louter geldt voor politieambtenaren met functioneel publiekscontact, is het uitgangspunt dat het verbod strikt noodzakelijk is ter realisatie van de legitieme doelen. Dit heeft namelijk een begrenzing van het strikt noodzakelijke op de inbreuk op de godsdienstvrijheid tot

onderzocht het CRM in hoeverre in het onderliggende geval gewicht moest worden toegekend aan de – op zichzelf staande legitieme – doelen van het hoofddoekverbod, door de functie van verzoekster te analyseren. Het CRM heeft gekeken naar de zichtbaarheid van de hoofddoek voor de betrokken burgers,¹⁸⁹ de aard van verzoeksters functie¹⁹⁰ en in hoeverre verzoekster rechtstreeks contact had met burgers¹⁹¹. Tevens werd in ogenschouw genomen dat de politie voor verzoekster reeds had afgeweken van de gedragscode door toe te staan dat ze in haar functie een hoofddoek droeg, ondanks dat verzoekster daarbij ‘onmiskkenbaar in beeld was als politieambtenaar’ voor de personen die aangifte deden.¹⁹²

Uit de belangenafweging volgde dat in dit geval de legitieme doelen slechts in geringe mate aan de orde waren, daarmee niet was voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste en derhalve geen sprake was van een objectieve rechtvaardiging. Daardoor maakte de Nationale Politie in dit geval verboden onderscheid op grond van godsdienst.¹⁹³

In tegenstelling tot het advies van de CGB in november 2007 dat zag op het – voornemen tot een nieuw – kledingneutraliteitsbeleid van de politie, was het oordeel van het CRM toegespitst op een concreet geval (na formele vaststelling van het lifestyle-neutraliteitsprincipe). Geldof geeft in zijn noot bij voorgenoemde uitspraak van het CRM dan ook onder meer aan dat deze uitspraak niet tot gevolg heeft dat de politie ten aanzien van alle politieambtenaren moet toelaten dat zij in combinatie met hun uniform een hoofddoek dragen, of anderszins zichtbare religieuze uitingen moet toelaten.¹⁹⁴ De door het CRM gehanteerde belangenafweging kan in een ander geval anders uitvallen.

Reactie politie aangaande CRM-uitspraak

De reactie van de politie op voornoemd oordeel luidde dat zij een hoofddoek in combinatie met het uniform niet toestond. De politie refereerde hierbij aan het totstandkomingsproces van de gedragscode en het zwaarwegende belang van een neutrale uitstraling van politieambtenaren in

gevolg. Voorgaand toetsingscriterium heeft het CRM afgeleid uit r.o. 42 en 43 van het Achbita-arrest (Idem, overweging 6.14).

¹⁸⁹ De hoofddoek was niet zichtbaar bij het telefonisch afnemen van aangiftes, wel bij het opnemen van 3D-aangiftes (Idem, overweging 6.15).

¹⁹⁰ Verzoekster had een administratieve functie en daarmee geen beslissingsbevoegdheid aangaande de gevolgen van de opgenomen aangiftes (Idem, overweging 6.15).

¹⁹¹ Verzoekster had slechts telefonisch of visueel contact met burgers (Idem, overweging 6.15).

¹⁹² Idem, overweging 6.13 en 6.15.

¹⁹³ Idem, overwegingen 6.14-6.15 en 7.

¹⁹⁴ CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, AB 2018/26, m.nt. T.D. Geldof, punt 5; Overigens heeft voornoemde consequentie ook te maken met het feit dat oordelen van het CRM gezaghebbend en niet bindend zijn (Veelgestelde vragen, *College voor de Rechten van de Mens*, mensenrechten.nl).

publiekscontact, wat voornamelijk tot uitdrukking komt in het uniform. Ook de minister van Justitie gaf aan dat deze gedragslijn diende te worden gecontinueerd.¹⁹⁵¹⁹⁶

3.4 Normatieve redenen

Hiervoor zijn de argumenten geïdentificeerd van de wetgevende macht, uitvoerende macht, rechterlijke macht, het CRM en de CGB aangaande de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in verband met de neutraliteit in arbeidsverhoudingen. Hierop volgt een formulering van de normatieve redenen, waarbij wordt gedifferentieerd tussen de private en publieke sector en de politie.

3.4.1 Private en publieke sector

In zowel de publieke als de private sector geldt de hoofdregel dat werknemers recht hebben op manifestatie van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen op de werkplek. Dit vloeit voort uit het recht op gelijke behandeling ex art. 1 Gw en het recht op godsdienstvrijheid van art. 6 Gw. Beperkingen op dergelijke uitingen moeten *Awgb-proof* zijn. Een kledingreglement maakt indirect onderscheid, wanneer daarin bepalingen of maatstaven zijn opgenomen die mensen met een bepaalde godsdienst bijzonder benadelen ten opzichte van anderen. Dit onderscheid is objectief gerechtvaardigd, indien voor het hanteren van de kledingvoorschriften een legitiem doel bestaat en deze passend en noodzakelijk zijn om het legitieme doel te bereiken. Voorgaande wordt strikt beoordeeld en is afhankelijk van de door de werkgever aangedragen argumenten. In de private sector ligt het zwaartepunt op de wens van de werknemer. Toelaatbare beperkingen zijn redenen van functionele aard – zoals hygiëne, veiligheid en communicatie – en redenen die gerelateerd zijn aan de representativiteit en het imago van de werkgever, mits de betreffende werkgever geen hoofddekseis heeft kunnen ontwerpen die overeenstemmen met het uniform.

Vergeleken met de private sector zijn beperkingen op het recht van ambtenaren tot manifestatie van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen eerder toegestaan, omdat ambtsfuncties de uitoefening van staatsgezag impliceren en ambtenaren belast zijn met een bijzondere verantwoordelijkheid. Kledingvoorschriftenbeleid waarin indirect onderscheid naar godsdienst

¹⁹⁵ 'Geen hoofddoek bij het uniform', *Politie* 20 december 2017 (inclusief link naar de brief van de politie aan het CRM); *Kamerstukken II* 2017/18, 29628, 745.

¹⁹⁶ De huidige situatie van verzoekster mocht echter in stand blijven, inhoudende dat ze in burgerkleding én met hoofddoek telefonisch en via 3D-beeld aangiftes mocht blijven opnemen. Verzoekster was de enige politieambtenaar met burgercontact die in functie een hoofddoek mocht dragen en dat wilde de politie zo houden. ('Geen hoofddoek bij het uniform', *Politie* 20 december 2017 (onderaan de pagina is een link naar de brief van de politie weergegeven)); *Kamerstukken II* 2017/18, 29628, 745).

wordt gemaakt, is voor ‘gewone’ overheidsfunctionarissen rechtmatig, indien daarmee functionele doeleinden worden bewerkstelligd, zoals communicatie en identificatie. Voor openbare functies waarbij een onpersoonlijke, geüniformeerde en onpartijdige gezagsuitoefening bijzonder gewichtig is, zijn de legitieme doelen: veiligheid, functionaliteit of onpersoonlijke gezagsuitoefening en het vermijden van iedere ‘schijn’ van partijdigheid. Derhalve geldt voor de politie en rechterlijke macht een – vastgelegd – verbod op zichtbare levensbeschouwelijke uitingen. In alle gevallen geldt dat het kledingvoorschriftenbeleid strikt noodzakelijk moet zijn. Daarbij ligt in het kader van de proportionaliteitstoets het zwaartepunt op de functie van de betreffende ambtenaar en wordt ook het bredere maatschappelijke belang meegewogen: uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen van bepaalde functies.

3.4.2 Politie

De Nationale Politie hanteert op basis van de Gedragscode Lifestyle-neutraliteit een verbod op de manifestatie van – onder andere – zichtbare levensbeschouwelijke uitingen. Dit lifestyle-neutraliteitsprincipe geldt voor alle politieambtenaren met functioneel publiekscontact. Deels overlappen de argumenten van de minister van Justitie en Veiligheid, de CGB en het CRM¹⁹⁷ aangaande het ‘hoofddoekverbod’ elkaar. Zo erkennen zij dat het uittingsverbod beperkingen op de godsdienstvrijheid tot gevolg heeft. De CGB en het CRM benadrukken daarnaast dat het recht op gelijke behandeling in het geding is (en bepaalde groep van de samenleving wordt beperkt in haar arbeidskansen) en dat het ‘hoofddoekverbod’ als arbeidsvoorwaarde indirect onderscheid naar godsdienst maakt. Door het ogenschijnlijk neutraal principe worden zichtbaar religieuze politieambtenaren immers onevenredig benadeeld.

Over het bestaan van een objectieve rechtvaardiging, bestaat bij de verschillende actoren geen consensus. Met het lifestyle-neutraliteitsprincipe wordt volgens de minister het belang gediend van het gezag, de neutraliteit en de veiligheid van de politieambtenaar. Dit is met name van belang omdat de politieambtenaar bij uitstek een bijzondere overheidstaak vervult, vanwege diens geweldsmonopolie. De CGB en het CRM kwalificeerden voorgaande belangen als legitiem.¹⁹⁸ Het is aannemelijk dat dit beleid tevens is ontstaan ter bevordering van de integratie van moslimvrouwen die een hoofddoek dragen.

¹⁹⁷ Hoewel het advies en de uitspraak van respectievelijk de CGB en het CRM niet bindend zijn, zijn deze in het normatief kader opgenomen aangezien het gezaghebbende autoriteiten zijn en een rechterlijke uitspraak aangaande het lifestyle-neutraliteitsprincipe ontbreekt.

¹⁹⁸ Het CRM is echter niet ingegaan op de bijzondere overheidstaak van de politie en de rol van het geweldsmonopolie in deze.

De vraag of het middel – het lifestyle-neutraliteitsprincipe – passend is om voorgaande legitieme doelen te realiseren, lieten zowel de minister als het CRM onbeantwoord. De CGB – wier advies was uitgebracht vóór de formele totstandkoming van voornoemd principe – adviseerde daarover dat aan dit vereiste zou worden voldaan indien de verboden uiterlijke verschijningsvormen specifiek zouden worden geformuleerd.

Ten slotte oordeelde de CGB en het CRM dat de minister onvoldoende argumenten had aangevoerd inzake de strikte noodzakelijkheid van het lifestyle-neutraliteitsprincipe. Hierbij is van belang dat de mate van beoordelingsvrijheid van de minister enerzijds afhankelijk is van het gegeven dat grondrechtelijk beschermde belangen in het geding zijn. Anderzijds betreft de politietaak een bijzondere en typische overheidstaak, onder meer vanwege diens geweldsmonopolie. Evenwel moet aandacht worden besteed aan de functie van de betreffende zichtbaar religieuze politieambtenaar. Daarbij is van belang: de zichtbaarheid van de betreffende levensbeschouwelijke uiting voor de burger, de mate van rechtstreeks contact tussen de politieambtenaar en de burger en in hoeverre de politieambtenaar beschikt over een beslissingsbevoegdheid. In het kader van de noodzakelijkheidstoets was voorts van belang: de voorbeeldfunctie van de overheid inzake de eerbiediging van grondrechten en onderzoek naar minder vergaande alternatieven ter verwezenlijking van de opzichzelfstaande legitieme doeleinden. Daarbij is het doel ‘neutrale uitstraling’ voor verschillende interpretaties vatbaar, waarbij de interpretatiekeuze onder andere door het politieke klimaat wordt bepaald.

Voor het lifestyle-neutraliteitsprincipe bestaat volgens de CGB en het CRM geen objectieve rechtvaardiging, waardoor sprake is van onrechtmatige indirecte discriminatie naar godsdienst. Ook ingeval de hoofddoek is toegelaten, maar niet in combinatie met het politie-uniform.

Hoofdstuk 4

Het relevante Engelse juridisch kader en diens rechtvaardigingen

4.1 Inleiding

De Engelse politie hanteert een inclusief beleid met betrekking tot levensbeschouwelijke uitingen. Dit hoofdstuk bespreekt in paragrafen 4.2 en 4.3 achtereenvolgens het relevante juridisch kader en diens rechtvaardigingen. Ten slotte presenteert paragraaf 4.4 normatieve redenen wat betreft de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in verband met de neutraliteit in arbeidsverhoudingen.

4.2 Juridisch kader

Net als in hoofdstuk 3 wordt het juridisch kader met behulp van thema's behandeld. Allereerst worden de relevante grondrechten en de beperkingensystematiek omschreven, vervolgens de bepalingen over de politietaak en diens geweldsbevoegdheid en ten slotte de regeling over levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren.

4.2.1 Grondrechten en beperkingensystematiek

Human Rights Act 1998

De Human Rights Act 1998 (hierna: HRA) is het eerste document waarin fundamentele rechten expliciet zijn vervat. De HRA behelst geen volwaardige mensenrechtencatalogus. Het bevat wel een codificatie van de EVRM-rechten, waaronder het recht op godsdienstvrijheid¹⁹⁹ en het verbod op discriminatie.²⁰⁰ De HRA heeft enkele innovaties in de Engelse rechtsorde bewerkstelligd, waaronder een nieuw beginsel voor wettelijke interpretatie²⁰¹ en verruiming van de mogelijkheden voor rechterlijke toetsing op basis van het EVRM²⁰². Desalniettemin

¹⁹⁹ Enkel religieuze organisaties zijn de rechtssubjecten van het recht op godsdienstvrijheid van artikel 13 HRA. Onderhavige scriptie ziet niet op rechten van religieuze organisaties. Derhalve wordt hier niet verder op ingegaan.

²⁰⁰ Introductie jo. artikel 1 lid 1 onder a HRA; Ten aanzien van artikel 9 en 14 EVRM is geen voorbehoud of afwijking geïmplementeerd in de HRA (artikel 1 lid 2 jo. artikel 14 en 15 jo. bijlage 3 HRA).

²⁰¹ Het EVRM als zodanig werd geen onderdeel van de nationale Engelse rechtsorde (Van Ooijen 2012, p. 210). Primaire en secundaire recht dienen wel zoveel mogelijk te worden geïnterpreteerd en geëffectueerd op verenigbare wijze met het EVRM (Art. 3.1 HRA). De Equality Act 2010 en de Police Act 1996 betreffen primaire wetgeving, omdat zij een 'public general act' zijn (Art. 21 lid 1 onder a HRA jo. introductie Equality Act 2010 jo. introductie Police Act 1996). The Police Regulations 2003 is secundaire wetgeving, aangezien het is gebaseerd op primaire wetgeving (Art. 21 lid 1 onder f HRA jo. introductie The Police Regulations 2003 jo. art. 50 Police Act 1996).

²⁰² Zo dient de rechter rekening te houden met uitspraken, verklaringen en adviezen van het EHRM (Art. 2 lid 1 HRA).

wordt gesteld dat de HRA relatief weinig invloed heeft gehad op de beoordeling van juridische kwesties inzake religieuze manifestaties.²⁰³

Equality Act 2010

De Engelse regelgeving ter implementatie van de Europese gelijke behandelingsrichtlijnen – zoals Kaderrichtlijn 2000/78/EG – bieden daarentegen wel effectievere rechtsbescherming. Hierbij is met name de Equality Act 2010 van belang. Het Engelse recht kent geen algemeen antidiscriminatiebeginsel.²⁰⁴ De Equality Act 2010 beoogt echter gelijke kansen te bevorderen en wordt beschouwd als een antidiscriminatiewet die individuen beschermt tegen oneerlijke behandeling.²⁰⁵ Onder de reikwijdte van deze wet vallen personen in alle belangrijke fases van een werkrelatie. ‘Werkrelatie’ wordt daarbij ruim geïnterpreteerd, in die zin dat hieronder de periodes voor, gedurende en na het dienstverband vallen.²⁰⁶ Hoewel politieagenten een ambtsfunctie bekleden en daarmee niet werken op basis van een regulier arbeidscontract, vallen zij ook onder de beschermingssfeer van de Equality Act 2010.²⁰⁷

De Equality Act 2010 bevat verboden op zowel directe als indirecte discriminatie vanwege religieuze²⁰⁸ gronden.²⁰⁹ Directe discriminatie is neergelegd in artikel 13 Equality Act en luidt: *“(1) A person (A) discriminates against another (B) if, because of a protected characteristic, A treats B less favourably than A treats or would treat others.”* Directe discriminatie betekent dat een persoon op basis van een beschermd kenmerk in de zin van art. 4 Equality Act 2010²¹⁰ minder gunstig wordt behandeld. Hiervan is sprake indien de betrokkene dit beschermde kenmerk daadwerkelijk heeft, of ten onrechte wordt verondersteld²¹¹ dit beschermde kenmerk te hebben. Directe discriminatie wordt slechts onder strikte voorwaarden toegelaten, bijvoorbeeld wanneer

²⁰³ Van Ooijen 2012, p. 210-211.

²⁰⁴ Idem, p. 212.

²⁰⁵ In de Equality Act 2010 zijn 116 wetten samengevoegd, waaronder de Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003 (‘What is the Equality Act?’, Equality and Human Rights Commission 19 juni 2019, equalityhumanrights.com).

²⁰⁶ Art. 39 lid 1-4 Equality Act 2010; Butler 2016, p. 95; ‘Quick Reference Guide November 2019’, Police federation November 2019, p. 70.

²⁰⁷ Art. 42 en 43 Equality Act 2010; Butler 2016, p. 98.

²⁰⁸ Artikel 10 Equality Act 2010 definieert de begrippen ‘*religion*’ en ‘*belief*’. Uit de bijbehorende explanatory note blijkt dat daaraan een ruime betekenis wordt toegekend, die overeenstemt met art. 9 EVRM. Erkende religies (en de onderliggende stromingen) zijn bijvoorbeeld het boeddhisme, christendom, sikhisme en de islam. Erkende overtuigingen zijn het humanisme en atheïsme (Explanatory note 51 en 53 Equality Act 2010).

²⁰⁹ Art. 25 onder 7 jo. 13 lid 1 jo. 4 jo. 19 lid 1 en 3 Equality Act 2010.

²¹⁰ De beschermde kernmerken van art. 4 Equality Act 2010 betreffen: ‘*age, disability, gender reassignment, marriage and civil partnership, pregnancy and maternity, race, religion or belief, sex and sexual orientation*’.

²¹¹ Iemand wordt bijvoorbeeld verondersteld een bepaald geloof aan te hangen (Explanatory note 59 Equality Act 2010).

aan een specifieke functie een reëel beroepsvereiste - *a genuine occupational requirement* – is verbonden en het hanteren van dat beroepsvereiste strikt gerechtvaardigd is.²¹²

Volgens artikel 19 lid 1 en 2 Equality Act 2010 is sprake van indirecte discriminatie als:

- (1) A person (A) discriminates against another (B) if A applies to B a provision, criterion or practice which is discriminatory in relation to a relevant protected characteristic of B's.*
- (2) For the purposes of subsection (1), a provision, criterion or practice is discriminatory in relation to a relevant protected characteristic of B's if—*
 - (a) A applies, or would apply, it to persons with whom B does not share the characteristic,*
 - (b) it puts, or would put, persons with whom B shares the characteristic at a particular disadvantage when compared with persons with whom B does not share it,*
 - (c) it puts, or would put, B at that disadvantage, and*
 - (d) A cannot show it to be a proportionate means of achieving a legitimate aim.*

Hieruit blijkt dat van indirecte discriminatie sprake is als een bepaling, criterium of praktijk op gelijke wijze wordt toegepast op iedereen, maar hierdoor vooral personen met een bepaald beschermd kernmerk worden benadeeld.²¹³ De meest voorkomende voorbeelden van religieuze²¹⁴ discriminatie op de werkplek betreffen indirecte discriminatie, zoals de verplichting om een uniform te dragen, terwijl dit personen met een bepaalde religie bijzonder treft. Bovendien kan sprake zijn van indirecte discriminatie indien iemand wordt afgeschrikt om iets te doen, zoals solliciteren, omdat daardoor bepaald beleid zou worden toegepast waar diegene nadelige effecten van zou ondervinden.²¹⁵ Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de huidige werknemers worden beschermd tegen indirecte discriminatie, maar ook sollicitanten én personen die willen solliciteren maar dat (nog) niet hebben gedaan vanwege bepaald nadelig werkend beleid. Indirecte discriminatie is echter rechtmatig, indien de onderscheid makende partij kan aantonen dat het gemaakte onderscheid een evenredig middel is om een legitiem doel te bereiken.²¹⁶ Hiermee wordt bewerkstelligd dat een werkgever geschikte functie-eisen kan stellen.²¹⁷

²¹² Zo had de arbeidsrechtbank geoordeeld dat sprake was van gerechtvaardigde religieuze discriminatie toen een christelijke liefdadigheidsinstelling de functie van een financieel medewerker had geweigerd aan een islamitische sollicitant (Employment Tribunal 26 oktober 2009, *Muhammed v The Leprosy Mission International* [2009] ET/2303459/09., r.o. 28, 31-34).

²¹³ Explanatory note 78 Equality Act 2010; Vickers 2014, p. 328.

²¹⁴ Religie is een van de relevante beschermde kernmerken krachtens artikel 19 lid 3 Equality Act 2010.

²¹⁵ Explanatory note 78 en 79 Equality Act 2010; Vickers 2014.

²¹⁶ Explanatory note 78 Equality Act 2010.

²¹⁷ Vickers 2014, p. 328.

4.2.2 Taak en geweldsbevoegdheid politie

Uiteindelijk is de vraag relevant wat de Engelse aanpak is ten aanzien van levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren. Eerst wordt aandacht besteed aan de organisatie van de Engelse politie, voornamelijk diens taakopvatting en geweldsbevoegdheid.

Elke openbare dienst – waaronder de politie – is gebonden aan eigen wetgeving.²¹⁸ Daarbij is de politie in Engeland voornamelijk georganiseerd op het niveau van 39²¹⁹ politiekorpsen. Op nationaal niveau is wetgeving vastgelegd over de structuur en organisatie van de politie²²⁰ en zijn in een aantal *Regulations* bijzondere voorschriften neergelegd over de tewerkstelling van politieagenten²²¹.²²² De taakopvatting en geweldsbevoegdheid van de politie zijn ook neergelegd in nationale regelgeving.

Taak

In essentie bestaat de politiefunctie uit het reguleren en beschermen van de sociale orde, waarbij de politiekorpsen verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van wetshandhaving.²²³ De operationele kerntaken van de politie betreffen het beschermen van leven en eigendom, het bewaren van de orde, het voorkomen van strafbare feiten en de berechting van overtreeders.²²⁴ Engeland heeft niet één hoofdartikel waarin de taakopvatting van de politie is neergelegd. Politietaken en -verplichtingen zijn daarentegen neergelegd in een groot aantal regelingen, waaronder de Police Reform and Social Responsibility Act 2011²²⁵, Police and Criminal Evidence Act 1984²²⁶, Police Act 1996²²⁷ en The Police Regulations 2003²²⁸.²²⁹

Geweldsbevoegdheid

De politiebevoegdheid tot geweldstoepassing is vastgelegd in wetgeving, voornamelijk in

²¹⁸ Van Ooijen 2012, p. 221.

²¹⁹ Engeland heeft 39 politiegebieden, inclusief Londen, en aan ieder politiegebied is een politiekorps verbonden (Artikel 1 jo. art. 2 jo. bijlage 1 Police Act 1996; 'List of UK police forces', *Police.uk*).

²²⁰ Zoals in de Police Reform Act 2002 en in de Police Act 1996.

²²¹ Een voorbeeld is The Police Regulations 2003.

²²² Van Ooijen 2012, p. 228.

²²³ Reiner 1992, p. 761; Van Ooijen 2012, p. 228.

²²⁴ 'Operations', *College of Policing*, app.college.police.uk.

²²⁵ Hierin zijn de rollen en verantwoordelijkheden neergelegd van de relatie tussen de commissaris voor politie en criminaliteit en de hoofdcommissaris.

²²⁶ De PACE bevat bepalingen aangaande bevoegdheden en verplichtingen van de politie, personen in politiedetentie, strafrechtelijk bewijs en een klachtenregeling tegen de politie.

²²⁷ Deze wet bevat onder andere bepalingen aangaande de organisatie van politiekorpsen, toezicht, vertegenwoordigende politie-instanties en tuchtprocedures.

²²⁸ Betreft bepalingen over de structuur van politiekorpsen en het gewenste gedrag van politieambtenaren.

²²⁹ 'Statutory Duties of the Police' *Nottinghamshire Police*, nottinghamshire.police.uk.

common law, artikel 3 Criminal Law Act 1967 en artikel 117 Police and Criminal Evidence Act (PACE).²³⁰

In artikel 3 Criminal Act 1967 is neergelegd dat:

(1) A person may use such force as is reasonable in the circumstances in the prevention of crime, or in effecting or assisting in the lawful arrest of offenders or suspected offenders or of persons unlawfully at large.

(2) Subsection (1) above shall replace the rules of the common law on the question when force used for a purpose mentioned in the subsection is justified by that purpose.

Hieruit kan volgens de Independent Police Complaints Commission (IPCC)²³¹ de politiebevoegdheid worden herleid om *reasonable force* aan te wenden wanneer dat noodzakelijk is om haar politietaak te vervullen. Onder ‘A person’ worden niet alleen politieambtenaren verstaan, maar ook personen die de politie dienen. Voor hen is geweldgebruik toegestaan ingeval van verdediging van zichzelf, een ander of eigendom, ter voorkoming van overtredingen en bij de rechtmatige arrestatie van daders of verdachten.²³²

In tegenstelling tot artikel 3 Criminal Act 1967, kent artikel 117 PACE de geweldsbevoegdheid specifiek toe aan de *constable*, de politieagent²³³. De geweldsbevoegdheid mag worden aangewend ter uitoefening van bevoegdheden die aan de PACE kunnen worden ontleend.²³⁴

Bovendien moet geweldstoepassing *reasonable* zijn. Daaraan is voldaan als het geweldgebruik noodzakelijk is om een legitiem doel te bereiken en de omvang van het geweldgebruik evenredig – minimaal – is, gezien de beschikbare informatie en de context waarin de geweldsbevoegdheid wordt aangewend.²³⁵

4.2.3 Levensbeschouwelijke uitingen door leden van het politiekorps

The Police Regulations 2003

In The Police Regulations 2003 en de bijbehorende determinations is de mogelijkheid neergelegd om beperkingen op te leggen aan het privéleven van leden van de politie-eenheid

²³⁰ ‘Public order’, *College of Policing*, app.college.police.uk. Ten aanzien van de Criminal Law Act 1967 en de Police and Criminal Evidence Act 1984 zijn geen explanatory notes beschikbaar gesteld.

²³¹ De Independent Office for Police Conduct (voorheen de IPCC) houdt toezicht op het klachtensysteem van de politie in Engeland en Wales, onderzoekt de meest ernstige zaken, stelt normen vast aangaande de omgang met klachten en probeert veranderingen in het politiewerk te beïnvloeden (‘Who we are’, *IOPC*, policeconduct.gov.uk).

²³² De IPCC heeft dit tevens afgeleid uit common law (‘Police Use of Force-1’ *Nottinghamshire Police*, nottinghamshire.police.uk; ‘Police use of force’, *IOPC* maart 2015, policeconduct.gov.uk (p. 6)).

²³³ De *constable* betreft de laagste functie in de politierangorde (artikel 4 lid 1 The Police Regulations 2003).

²³⁴ ‘Police Use of Force-1’ *Nottinghamshire Police*, nottinghamshire.police.uk.

²³⁵ ‘Police Use of Force-1’ *Nottinghamshire Police*, nottinghamshire.police.uk; ‘Police use of force’, *IOPC* maart 2015, policeconduct.gov.uk (p. 7).

en is een regeling getroffen inzake de afgifte van het politie-uniform. Deze regelingen worden hieronder uiteengezet.

Beperkingen op het privéleven

In Regulation 6 van The Police Regulations 2003 is de beperkingsbevoegdheid aangaande het recht op privéleven neergelegd. Dit artikel luidt:

(1) The restrictions on private life contained in Schedule 1 shall apply to all members of a police force.

(2) No restrictions other than those designed to secure the proper exercise of the functions of a constable shall be imposed by the police authority or the chief officer on the private life of members of a police force except—

(a) such as may temporarily be necessary, or

(b) such as may be approved by the Secretary of State after consultation with the Police Advisory Board for England and Wales.

(3) Any restriction temporarily imposed under paragraph (2) shall be reported forthwith to the Secretary of State

Hieruit blijkt dat de plaatselijke politie-instantie of de hoofdcommissaris beperkingen kan opleggen betreffende het privéleven van alle leden van het politiekorps. Dat is toelaatbaar, indien daarmee een juiste uitoefening van de politiefunctie wordt beoogd. Hiertoe bestaat een afwijkingsmogelijkheid, die bijvoorbeeld mag worden aangewend indien de beperking tijdelijk noodzakelijk is. Daarover moet wel onmiddellijk worden gerapporteerd aan de staatssecretaris.

Op de vraag welke inbreuken mogen worden gemaakt op het privéleven verwijst Regulation 6 naar bijlage 1 van The Police Regulations 2003. Hieruit vloeit voort dat een lid van het politiekorps zich te allen tijde dient te onthouden van elke activiteit die de onpartijdige taakuitoefening waarschijnlijk verstoort, of die waarschijnlijk de indruk wekt bij de samenleving dat het de onpartijdige taakuitoefening op die manier kan verstoren.²³⁶ Een lid van het politiekorps mag met name op geen enkele manier deelnemen aan de politiek. Daarnaast is het volgens determination Annex AA verboden om lid te zijn van bepaalde organisaties, te weten the British National Party, Combat 18 en the National Front.²³⁷

Hierbij is de verenigbaarheid met de onpartijdigheid van de politie nadrukkelijk afhankelijk gesteld van de activiteiten – en daarmee van het gedrag – van de politieagent, niet van diens

²³⁶ In de leden 2-4 van Schedule 1 van The Police Regulations 2003 zijn ook andere toelaatbare beperkingen op het privéleven van leden van de politie-eenheid opgenomen. Zo mag het aflossen van een wettelijke schuld (*lawful debt*) niet opzettelijk worden geweigerd of nagelaten. In het kader van onderhavige scriptie worden deze beperkingen echter onvoldoende relevant geacht en worden daarom niet nader uitgewerkt.

²³⁷ De British National Party is een extreemrechtse fascistische politieke partij, Combat 18 een internationale neonazistische (terroristische) organisatie en the National Front een extreemrechtse nationalistische partij.

uiterlijk. Daarbij is het evenwel afdoende dat deze activiteiten de ‘indruk’ wekken dat de onpartijdigheid van de politie in het geding is. De norm of een dergelijke indruk gerechtvaardigd is, wordt daardoor bepaald door de perceptie van de samenleving.²³⁸

Afgifte uniform

In Regulation 45 en de bijbehorende determination Annex W van The Police Regulations 2003 is een aantal regels neergelegd inzake de afgifte van het politie-uniform. Regulation 45 van The Police Regulations 2003 luidt:

The Secretary of State shall determine the circumstances in which and the conditions subject to which uniform and equipment is to be issued by the police authority to a member of a police force of the rank of constable or sergeant, and in making such a determination the Secretary of State may confer on the police authority discretion—

(a) to specify the type of uniform and equipment to be issued;

(b) to issue uniform and equipment to members of the police force in ranks other than constable or sergeant

De plaatselijke politie-instantie is dus verantwoordelijk voor het afgeven van het uniform en de uitrusting, maar de staatssecretaris is in beginsel bevoegd de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder dat geschiedt te bepalen. Middels determination Annex W heeft de staatssecretaris aan de bevoegde autoriteit²³⁹ de discretionaire bevoegdheid verleend nadere regels over de specificatie van het type uniform en uitrusting vast te stellen. Daarbij mag de bevoegde autoriteit de ‘*extent of this need*’ bepalen. Wat onder het bepalen van de ‘omvang van de behoefte’ precies moet worden verstaan, blijkt niet uit determination Annex W. Enerzijds kan dit zien op de hoeveelheid aan uniformen en uitrusting die de sergeanten en agenten dienen te ontvangen in een schone en bruikbare staat. Anderzijds – of daarnaast – kan een dergelijke bevoegdheid ruimte bieden om rekening te houden met de uiteenlopende behoeften van alle politiemedewerkers.²⁴⁰ Zo zou kunnen worden besloten tot afgifte van uniformen en uitrusting aan politieleden met zichtbare levensbeschouwelijke uitingen, zoals hoofddoeken en tulbanden.

Lokale politiekledingvoorschriften

Wat onder *shall determine the extent of this need* moet worden verstaan, is uiteindelijk een kwestie van interpretatie.²⁴¹ Een toenemend aantal politiekorpsen heeft in de voorgaande

²³⁸ Van Ooijen 2012, p. 228 en 229.

²³⁹ Deze bevoegdheid ligt bij de hoofdcommissaris en ingeval van de City of London de plaatselijke politie-instantie (Determination Annex W bij Regulation 45 The Police Regulations 2003).

²⁴⁰ Van Ooijen 2012, p. 229.

²⁴¹ Van The Police Regulations 2003 en de bijbehorende determinations zijn geen explanatory notes beschikbaar gesteld. Hierdoor is de totstandkomingsgeschiedenis niet inzichtelijk, waardoor niet kan worden

regeling in ieder geval aanleiding gezien om levensbeschouwelijke uitingen geleidelijk in het politiekorps toe te laten.²⁴² Engeland heeft 39 politiekorpsen, waarvan de Metropolitan Police (Met), de Westmidlands Police (WMP) en de Greater Manchester Police (GMP) de grootste zijn.²⁴³ Derhalve zijn de politiekledingvoorschriften van deze politiekorpsen geraadpleegd.

Metropolitan Police

De Met was de initiatiefnemer van de politiehoofddoek in het politiekorps. In 2001 was dit initiatief – zonder publieke discussie²⁴⁴ – opgenomen in het diversiteitsbeleid *Protect and Respect: Everybody Benefits*.²⁴⁵ Vier verschillende hijabstijlen waren tevens aangepast aan de kleuren van het Met-uniform. Officieren die in hun eigen kleding werkten, mochten hun eigen hoofddoek dragen. Overigens was de tulband voor Sikh politieagenten al vóór dit initiatief toegestaan.²⁴⁶ Deze levensbeschouwelijke uitingen zijn nog steeds toegelaten. In de huidige *Dress Code*²⁴⁷ is expliciet neergelegd dat line managers²⁴⁸ bij het opleggen van kledingvoorschriften rekening moeten houden met religieuze voorschriften en overtuigingen. Toelaatbare religieuze uitingen zijn sieraden, (eventueel bedekte) henna-tatoeages, hoofddekels en baarden (indien verzorgd en getrimd).²⁴⁹ Bovendien neemt de Met *Equality Impact Assessments* af onder belanghebbenden, waaronder religieuze groeperingen.²⁵⁰ Daarmee beoogt de Met rekening te houden met gelijkheidswetgeving. Zo toetst het de gevolgen van het kledingvoorschriftenbeleid en observeert het beleidsaandacht voor diversiteitsbehoeften. Uit een van die assessments bleek dat kledingvoorschriften een negatieve

nagegaan wat het doel van deze regeling en zinsnede is. Ook is na raadpleging van gov.uk/search gebleken dat hieromtrent geen jurisprudentie bestaat.

²⁴² Van Ooijen 2012, p. 229.

²⁴³ D. Clark, 'Largest police forces by officer numbers in the United Kingdom (UK) in 2018', statista.com 18 januari 2019.

²⁴⁴ 'Een agente met een hoofddoek is in Londen doodnormaal', nos.nl, 18 mei 2017.

²⁴⁵ Andere diversiteitsmaatregelen waren het creëren van bidruimtes en crèches en het eventueel toelaten van dreadlocks (N. Hopkins, 'Met lets Muslim policewomen don headscarves', theguardian.com 25 april 2001).

²⁴⁶ N. Hopkins, 'Met lets Muslim policewomen don headscarves', theguardian.com 25 april 2001; 'Police hope for Muslim head start', news.bbc.co.uk, 24 april 2001; Van Ooijen 2012, p. 229.

²⁴⁷ Van toepassing op iedereen die werkzaam is voor de Metropolitan Police, waaronder vrijwilligers en 'contractors' ('Information rights unit current edition of the mps dress code', met.police.uk, januari 2019, p. 3).

²⁴⁸ Line managers zijn verantwoordelijk voor geschilbeslechting aangaande kledingvoorschriften ('Information rights unit current edition of the mps dress code', met.police.uk, januari 2019, p. 3).

²⁴⁹ 'Information rights unit current edition of the mps dress code', met.police.uk, januari 2019, p. 3-4, 7-9.

²⁵⁰ Het afnemen van *Equality Impact Assessments* is geen uit de wet voortvloeiende verplichting, maar wel een manier om aan de *public sector equality duty* (PSED) te voldoen (D. Pyper, 'The Public Sector Equality Duty and Equality Impact Assessments', www.parliament.uk 11 maart 2019). De PSED is de gelijkheidstaak van de publieke sector, waarbij bepaalde overheidsinstanties rekening moeten houden met de noodzaak om discriminatie te elimineren en gelijkheid van kansen en goede relaties te bevorderen tussen personen die een relevant beschermd kenmerk delen en personen die dat niet delen. Daarmee weerspiegelt de Equality Act 2010 een sociaal beleid van multiculturalisme en integratie en inclusie van minderheden. (Artikel 149 Equality Act 2010; Vickers 2014, p. 328 en 331).

invloed kunnen hebben op gelijke kansen, indien voorrang wordt gegeven aan gezondheid, veiligheid of zorgplicht.²⁵¹

West Midlands Police

Uit het kledingvoorschriftenbeleid van de WMP blijkt dat het politie-uniform een vertrouwelijke, geloofwaardige en respectvolle uitstraling moet hebben. Alles wat daar afbreuk aan doet, moet worden vermeden, zodat geen enkele burger zich ongemakkelijk of bedreigd voelt door de kleding of het uiterlijk van een politieambtenaar. Bovendien benadrukt de WMP dat haar personeel, gelet op de variatie in culturen, religies en vaardigheden in de gemeenschap, een goede afspiegeling van de samenleving vormt. Derhalve moeten managers acceptabele normen voor kleding en uiterlijk promoten. Zo zijn tulbanden, hijabs,²⁵² bepaalde hoeden, kufi's en keppels toegestaan. Hiervoor heeft de WMP standaardmateriaal beschikbaar gesteld. Bij de toelaatbaarheid van religieuze hoofddeksels door geüniformeerd personeel wordt rekening gehouden met culturele en religieuze overtuigingen en de WMP beoordeelt of het dragen ervan veiligheidsrisico's met zich meebrengt. Andere religieuze uitingen, zoals baarden en onopvallende sieraden en symbolen, zijn ook toegestaan.²⁵³

Greater Manchester Police

In het kledingvoorschriftenbeleid van de GMP is een apart hoofdstuk opgenomen, getiteld: *Diversity in Dress*. Hieruit blijkt dat de GMP een winkel heeft die voorziet in bepaalde religieuze materialen. Bovendien bevat het een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop de GMP de uiteenlopende religieuze en culturele behoeften van haar personeel faciliteert. De hijab, kufi, topi, keppel, tulband en kirpan zijn toegestaan.²⁵⁴ Hoofddeksels die worden gedragen met een GMP-uniform, moeten zwart of marineblauw zijn. Religieuze sieraden zijn eveneens toegestaan²⁵⁵. Op basis van religieuze motieven mag kleding in een grotere maat

²⁵¹ Van Ooijen 2012, p. 230.

²⁵² Niqaabs zijn expliciet verboden ('Uniform, equipment and appearance policy', foi.west-midlands.police.uk, 5 augustus 2013, p. 8).

²⁵³ 'Uniform, equipment and appearance policy', foi.west-midlands.police.uk, 5 augustus 2013, p. 6, 8, 11 en 12.

²⁵⁴ Officieren die een tulband wensen te dragen kunnen bovendien een vrijstelling krijgen ten aanzien van bepaalde trainingen en stationeringen ('People and Development Branch. Uniform Policy and Dress Standards', netpol.org, juni 2010, p. 18).

²⁵⁵ Sieraden die niet om religieuze redenen worden gedragen zijn verboden ('People and Development Branch. Uniform Policy and Dress Standards', netpol.org, juni 2010, p. 19).

worden gedragen, mogen rokken in plaats van broeken worden gedragen en mogen broeken korter worden gemaakt. Ten slotte mogen moslimvrouwen in beginsel een jilbab²⁵⁶ dragen.²⁵⁷

4.3 Rechtvaardigingen

Evenals in hoofdstuk 3, zet dit hoofdstuk de rechtvaardigingen voor het onderzochte juridisch kader uiteen. Deze rechtvaardigingen zijn specifiek toegespitst op de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in de particuliere en publieke sector en door de politie.

4.3.1 Toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in de particuliere en publieke sector

Engeland hanteert een relatief ruime toelaatbaarheid aangaande zichtbare levensbeschouwelijke uitingen.²⁵⁸ Zo zijn hoofddoeken en tulbanden een normaal verschijnsel op de werkvloer en worden werkuniformen doorgaans aangepast aan religieuze eisen. Op deze manier hebben religieuze minderheden de mogelijkheid hun religieuze identiteit op het werk uit te drukken. Deze praktijken doen zich voor in de private sector, maar ook in de publieke sector, zoals bij politieambtenaren, rechtbankpersoneel en leraren. Hieruit kan volgens Vickers worden afgeleid dat de werkplek wordt gezien als een gelegenheid voor de inclusie en integratie van religieuze minderheden.²⁵⁹

Het Engelse rechtssysteem hanteert geen algemene regel of verbod inzake de vrijheid tot het tonen van religieuze symbolen door ambtenaren. Uiteindelijk bepalen rechterlijke instanties grotendeels de beschermingsgrenzen tegen religieuze discriminatie in arbeidsverhoudingen, die dergelijke geschillen op basis van de specifieke omstandigheden van het geval beslechten.²⁶⁰

De beschermingsgrenzen worden vastgesteld aan de hand van de concepten '*justification*' en '*proportionality*'. Indien een organisatie het dragen van hoofdbedekkingen op de werkplek verbiedt, kan bijvoorbeeld sprake zijn van ongeoorloofde indirecte religieuze discriminatie ten aanzien van moslimvrouwen en Sikh-mannen die een hoofddoek of tulband wensen te dragen. In het kader van de rechtvaardiging voor dit beleid is het belang van de werkgever relevant. Legitieme belangen kunnen gelegen zijn in gezondheids- en veiligheidseisen, consistentie van

²⁵⁶ Een jilbab betreft een lang kledingstuk dat het grootste deel van het lichaam bedekt ('People and Development Branch. Uniform Policy and Dress Standards', netpol.org, juni 2010, p. 19).

²⁵⁷ 'People and Development Branch. Uniform Policy and Dress Standards', netpol.org, juni 2010, p. 7, 17-20.

²⁵⁸ Zie bijvoorbeeld: Vickers 2014, p. 324 en Van Ooijen 2012, p. 252.

²⁵⁹ Van deze praktijken was grotendeels al sprake vóór de totstandkoming van de Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003, die vervolgens is opgegaan in de Equality Act 2010. (Vickers 2014, p. 324 en 332).

²⁶⁰ Van Ooijen 2012, p. 221, 252 en 253; Vickers 2014, p. 330.

het bedrijfsimago en presentatie van religieuze neutraliteit. Hierop moet de vraag worden beantwoord of het middel – het hanteren van indirect onderscheid makende kledingvoorschriften – evenredig is om deze legitieme belangen te behartigen.²⁶¹

Hierbij moet worden opgemerkt dat proportionaliteit – of evenredigheid – een zeer flexibel concept is, dat door verschillende overwegingen kan worden beïnvloed. Relevante factoren daarbij zijn: de belangen van werknemers, de economische efficiëntie en autonomie van de werkgever en de soort werkgelegenheid (publieke of private sector). Andere onderliggende factoren die in de evenredigheidsbeoordeling kunnen worden betrokken, zijn de beschermingsdoelstellingen, de gelijkheidsbetekenis en de recente sociaaleconomische context. Ten slotte kan in de proportionaliteitstoets rekening worden gehouden met historisch nadeel of het niveau van sociale uitsluiting dat een minderheidsgroepering²⁶² ervaart.²⁶³

De Azmi versus Kirklees Metropolitan Borough Council-zaak illustreert volgens Vickers hoe rechterlijke instanties de evenredigheidsbeoordeling toepassen en welke rechtvaardigingsnorm van werkgevers wordt geëist. In deze zaak oordeelden de Britse arbeidsrechtbank en het Britse arbeidshof dat beperkingen op religieuze uitingen in arbeidsverhoudingen slechts vanwege sterke redenen toelaatbaar worden geacht, die streng worden beoordeeld. De casus betrof een islamitische klassenassistente die van de school geen niqaab mocht dragen tijdens het lesgeven,²⁶⁴ terwijl zij dit wel wenste als een mannelijke leraar aanwezig was in de klas. Van directe discriminatie was geen sprake, omdat iedereen dezelfde behandeling zou genieten als zij hun gezicht in die context zouden bedekken. Indirecte discriminatie werd wel vastgesteld, omdat het vereiste om haar gezicht te laten zien een nadelig effect op haar had als moslim. Het middel doorstond echter de evenredigheidstoets. Daarbij was het doel legitiem om kinderen in staat te stellen het beste onderwijs te krijgen, waarvoor was vereist dat ze het gezicht van de klassenassistente konden zien. Bovendien was het middel proportioneel, aangezien de school

²⁶¹ Vickers 2014, p. 330.

²⁶² Het overkoepelende doel van discriminatiewetgeving is namelijk het dienen van sociale integratie, waaronder sociale inclusie voor religieuze minderheidsgroepen. Derhalve kan het proportioneel zijn dat een hoger beschermingsniveau wordt gevergd voor religieuze praktijken van religieuze minderheden, indien is aangetoond dat deze religieuze groepering onevenredig nadeel ondervindt ten opzichte van bijvoorbeeld aanhangers van een meerderheidsreligie (zoals christenen). Voorgaande kan ertoe leiden dat bijzonder sterke argumenten moeten worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een verbod op het dragen van hoofddoeken op de werkplek, als wordt erkend dat moslimvrouwen – die een hoofddoek wensen te dragen – zijn uitgesloten van de arbeidsmarkt vanwege systematisch nadeel (Vickers 2014, p. 330).

²⁶³ Vickers 2014, p. 330.

²⁶⁴ De school liet haar wel toe een niqaab te dragen op school wanneer ze geen les gaf (Employment Appeal Tribunal 30 maart 2007, *Azmi v Kirklees Metropolitan Borough Council* [2007] ICR 1154).

had onderzocht of ze tegemoet kon komen aan Azmi's wens om een niqaab te dragen - bijvoorbeeld door haar anders in te roosteren -, maar dit niet mogelijk was gebleken.²⁶⁵

4.3.2 Toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren

The Police Regulations 2003 en de bijbehorende determinations bevatten geen expliciete bepalingen over de toelaatbaarheid van levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren. Artikel 45 van The Police Regulations 2003 en determination Annex W bieden wel de grondslag voor politiekorpsen om de omvang van de behoefte aan uniformen en uitrusting te bepalen. Daardoor zijn op lokaal niveau kledingvoorschriften opgesteld die tevens bepalingen bevatten aangaande de toelaatbaarheid van levensbeschouwelijke uitingen.

De kledingvoorschriften van de drie grootste politiekorpsen in Engeland zijn geraadpleegd om de redenen daaromtrent te achterhalen. Hieruit bleek dat tegemoetkoming – in de vorm van toestaan of faciliteren²⁶⁶ - aan individuele behoeften tot het uiten van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen het uitgangspunt vormde. Hiervoor zijn verschillende redenen geconstateerd, die zijn te herleiden naar de hoofdreden dat het noodzakelijk is dat het politiekorps een weerspiegeling beoogt te zijn van de diverse gemeenschap die het dient, waar minderheidsgroeperingen onderdeel van zijn. De claim is hier dat de zichtbare aanwezigheid van diversiteit binnen het politiepersoneelsbestand de boodschap naar de samenleving uitdraagt dat het een inclusieve en betrouwbare organisatie is. Daardoor kan de samenleving effectiever worden beschermd en ondersteund. Het gaat om het herkennen en erkennen van religieuze behoeftes van medewerkers, maar door de toelating daarvan wordt dus ook een symbolisch doel nagestreefd.²⁶⁷

De vrijheid tot het manifesteren van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen is echter niet absoluut. Toelaatbare beperkingen daarop zijn de gezondheid en veiligheid van de betreffende

²⁶⁵ Employment Appeal Tribunal 30 maart 2007, *Azmi v Kirklees Metropolitan Borough Council* [2007] ICR 1154; Vickers 2014, p. 329.

²⁶⁶ De manieren van faciliteren zijn het hebben van een kleermakersbedrijf die redelijke aanpassingen aan het uniform aanbrengt, het beschikbaar stellen van materiaal en het voorzien in een kostenvergoeding (zie bijvoorbeeld: 'Information rights unit current edition of the mps dress code', met.police.uk, januari 2019; 'Uniform, equipment and appearance policy', foi.west-midlands.police.uk, 5 augustus 2013; 'People and Development Branch. Uniform Policy and Dress Standards', netpol.org, juni 2010).

²⁶⁷ 'Information rights unit current edition of the mps dress code', met.police.uk, januari 2019; 'Uniform, equipment and appearance policy', foi.west-midlands.police.uk, 5 augustus 2013; 'People and Development Branch. Uniform Policy and Dress Standards', netpol.org, juni 2010; 'Sikh police want ballistic turban', news.bbc.co.uk, 8 mei 2009; N. Hopkins, 'Met lets Muslim policewomen don headscarves', theguardian.com 25 april 2001.

ambtenaar, zijn of haar collega's en de samenleving. Managers moeten per geval beoordelen of sprake is van een van deze uitzonderingen op de hoofdregel.²⁶⁸ Tevens worden aanwijzingen gegeven om het dragen van religieuze hoofddekseis veilig te maken, zoals het gebruik van bevestigingsmiddelen. Bovendien moet het gezicht zichtbaar blijven, waardoor niqaabs en boerka's bijvoorbeeld niet zijn toegelaten.²⁶⁹ De geraadpleegde kledingvoorschriften geven hiervoor geen redenen.²⁷⁰

Ten aanzien van de toelaatbaarheid van sommige zichtbare levensbeschouwelijke uitingen wordt onderscheid gemaakt naar de functie van een lid van het politiekorps. Zo is het voor GMP-politieagenten niet toegestaan om een jilbab te dragen, maar voor de meeste politiepersoneelsleden wel. Het kledingvoorschriftenbeleid geeft hiervoor geen nadere motivering, het maakt wel duidelijk dat hierover advies kan worden ingewonnen bij het lokale HR-team.²⁷¹ Daarnaast is de tulband niet toegestaan voor vuurwapenofficieren of politieagenten die taken van een hoger niveau uitvoeren, vanwege veiligheidsoverwegingen. De tulband past namelijk niet onder de daarbij horende verplichte beschermende helm. Een patka is echter toegestaan, omdat deze wel onder de kogelvrije helm past.²⁷²

4.4 Normatieve redenen

Nu de argumenten – afkomstig van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht – zijn vastgesteld, kunnen de normatieve redenen aangaande de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in verband met neutraliteit in arbeidsverhoudingen worden geformuleerd. Evenals in hoofdstuk 3, wordt onderscheid gemaakt tussen de publieke en private sector en de politie.

²⁶⁸ Hierbij bepalen de Met-kledingvoorschriften dat de linemanager advies kan vragen aan de Safety and Health afdeling ('Information rights unit current edition of the mps dress code', met.police.uk, januari 2019, p. 9).

²⁶⁹ De hoofdcommissaris van de WMP overwoog om boerka's en niqaabs toe te staan voor islamitische politieagenten in functie, omdat het zo min mogelijk belemmeringen wil hebben op de relatie die de WMP heeft met haar gemeenschap. Dit betrof echter een hypothetische situatie (M. Bulman, 'West Midlands Police may let Muslim officers wear burqas and niqabs in effort to boost diversity', independent.co.uk, 9 september 2016). Hiertegen is vervolgens een petitie gestart, maar daarmee zijn slechts 67 handtekeningen opgehaald ('Stop UK Police from allowing officers to wear a burka', petition.parliament.uk).

²⁷⁰ 'Information rights unit current edition of the mps dress code', met.police.uk, januari 2019; 'Uniform, equipment and appearance policy', foi.west-midlands.police.uk, 5 augustus 2013; 'People and Development Branch. Uniform Policy and Dress Standards', netpol.org, juni 2010.

²⁷¹ 'People and Development Branch. Uniform Policy and Dress Standards', netpol.org, juni 2010, p. 19.

²⁷² Een patka wordt doorgaans gedragen door kinderen en tieners ('Sikh police banned from joining firearms teams wearing turbans', telegraph.co.uk, 22 april 2010; 'Sikh police want ballistic turban', news.bbc.co.uk, 8 mei 2009).

4.4.1 Private en publieke sector

Het Engelse rechtstelsel bevat geen specifieke grondslag voor het manifesteren van levensbeschouwelijke uitingen door werknemers. Op grond van de Equality Act 2010 maken kledingvoorschriften indirect onderscheid naar godsdienst, indien daarin bepalingen zijn opgenomen die nadelig uitpakken voor religieuze werknemers²⁷³ vergeleken met anderen. Dit is echter toelaatbaar, indien de onderscheid makende partij gewichtige redenen aanvoert dat het gemaakte onderscheid een evenredig middel betreft om een legitiem doel te bereiken.

Engeland hanteert in zowel de private als publieke sector een relatief ruime toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door werknemers. Zo zijn dergelijke uitingen ook voor politieambtenaren, rechtbankpersoneel en leraren toegestaan. De arbeidssector is daarmee aangegrepen als gelegenheid voor inclusie en integratie van religieuze minderheidsgroeperingen.

De beschermingsgrenzen tegen religieuze discriminatie worden – eventueel door de rechter - vastgesteld aan de hand van een strikte rechtvaardigheidstoets, op basis van de omstandigheden van het geval. Gezondheids- en veiligheidsoverwegingen, consistentie van het bedrijfsimago, presentatie van religieuze neutraliteit en communicatie zijn de geconstateerde legitieme werkgeversbelangen. De factoren die worden overwogen in de evenredigheidsbeoordeling zijn: werknemersbelangen, economische efficiëntie, autonomie van de werkgever en of de werkgelegenheid plaatsvindt in de publieke of private sector. Relevante onderliggende factoren zijn beschermingsdoelstellingen, de gelijkheidsbetekenis, de sociaaleconomische context, mogelijk historisch nadeel en het niveau van sociale uitsluiting dat een minderheidsgroepering ervaart. Bovendien overweegt de rechter de tegemoetkomingsinitiatieven van de werkgever aan de wens van de werknemer tot manifestatie van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen.

4.4.2 Politie

Op nationaal niveau is niets bepaald over de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren. Wel is in de Police Regulations 2003 neergelegd dat op het privéleven van alle leden van het politiekorps beperkingen kunnen worden opgelegd, als daarmee de juiste uitoefening van de politiefunctie wordt gediend. Beperkingen zijn toegestaan op elke activiteit waarbij de onpartijdige politietaakuitoefening in het geding is. Politieke deelname en lidmaatschap van bepaalde (politieke) organisaties zijn

²⁷³ Het is aannemelijk dat huidige werknemers, sollicitanten én personen die willen solliciteren maar dat nog niet hebben gedaan, onder de beschermingssfeer van de Equality Act 2010 vallen.

daarom verboden. De onpartijdigheid van de politie is afhankelijk gesteld van het gedrag van de politieambtenaar én van de publieksperceptie.

Vanwege de open formulering van Regulation 45 en Annex W van de Police Regulations 2003 bevatten de kledingvoorschriften van lokale politiekorpsen bepalingen over de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen. In de kledingvoorschriften van de Met, WMP en GMP is het uitgangspunt geconstateerd dat dergelijke uitingen door leden van het politiekorps zijn toegelaten en/of worden gefaciliteerd. Deze beleidskeuze is gemaakt ter (h)erkenning van de religieuze behoeftes van de werknemers, maar heeft voornamelijk een symbolische functie; afspiegeling vormen van de door hen gediende gemeenschap, die tevens diversiteit vertegenwoordigt. Hiermee wordt volgens de politiekorpsen een effectievere bescherming en ondersteuning van de samenleving bewerkstelligd.

Uitzonderingen op deze hoofdregel zijn gelegen in de gezondheid en veiligheid van de betrokken politieambtenaar, diens collega's en de samenleving en moeten per geval worden beoordeeld. Daarnaast dient het gezicht zichtbaar te blijven. Ten slotte kan bij de toelaatbaarheid onderscheid worden gemaakt naar de functie van een politieambtenaar.

Hoofdstuk 5

Rechtsvergelijking

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 en 4 zijn de Nederlandse en Engelse normatieve redenen aangaande de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in verband met de neutraliteit in arbeidsverhoudingen geformuleerd. In dit hoofdstuk vindt in paragraaf 5.2 een rechtsvergelijking plaats tussen deze normatieve redenen, door de bespreking van verschillende thema's. Vervolgens geeft paragraaf 5.3 verklaringen voor de geconstateerde overeenkomsten en verschillen.

5.2 Vergelijking

5.2.1 Recht van werknemers op manifestatie levensbeschouwelijke uitingen

Zowel Nederland als Engeland hanteert het uitgangspunt dat werknemers recht hebben op manifestatie van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen op de werkplek.²⁷⁴ Een belangrijke nuance hierop is dat Nederland wél een dergelijk verbod hanteert voor politieambtenaren met publiekscontact en voor rechters en griffiers gedurende de behandeling van rechtszaken en in de rechtszaal.²⁷⁵ Het Engelse beleid kent daarentegen een ruime toelaatbaarheid aangaande dergelijke uitingen, ook ten aanzien van leraren, rechtbankpersoneel en politieambtenaren.

5.2.2 Toetsingskader indirecte discriminatie

De Nederlandse en Engelse toetsingskaders behorende bij indirecte discriminatie vanwege neutraliteit in arbeidsverhoudingen vertonen grotendeels gelijkenissen. Zo kan kledingvoorschriftenbeleid waarin is neergelegd dat afstand moet worden gedaan van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen, onder beide toetsingskaders indirecte discriminatie opleveren. Onder beide toetsingskaders bestaat tevens de mogelijkheid om dit onderscheid te rechtvaardigen. Daartoe moet sprake zijn van een legitiem doel en strikte noodzakelijkheid. De Nederlandse noodzakelijkheidstoets bevat naast een proportionaliteitsbeoordeling een subsidiariteitstoets, terwijl laatstgenoemde als zodanig niet is geconstateerd in de Engelse

²⁷⁴ Dit Nederlandse uitgangspunt kan worden afgeleid uit art. 1 Gw jo. art. 6 Gw jo. art. 1 Awgb jo. art. 5 Awgb. Deze Engelse hoofdregel is gebaseerd op art. 4 jo. 13 jo. 19 Equality Act 2010, dus niet tevens op grondrechten voortvloeiende uit het Engelse rechtstelsel.

²⁷⁵ Gedragscode Lifestyle-neutraliteit; Kledingreglement voor de rechterlijke macht, dat gebaseerd is op het Togabesluit.

rechtvaardigingsbeoordeling. De eis dat het middel ‘passend’ moet zijn om het doel te bereiken ontbreekt ook in de Engelse regeling.

De Nederlandse en Engelse invulling van bovenstaand toetsingskader verschilt op een aantal punten, wat betreft de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in verband met neutraliteit in arbeidsverhoudingen. Hierbij vindt een vergelijking plaats van de legitieme belangen en het proportionaliteitsvereiste, aangezien alleen deze vereisten in beide toetsingskaders zijn opgenomen. Bij de uiteenzetting hiervan worden de private en publieke sector onderscheiden van de politie.

Private en publieke sector

Nederland en Engeland kwalificeren beide de volgende legitieme belangen: gezondheid,²⁷⁶ veiligheid, communicatie, consistentie van het bedrijfsimago en de religieus neutrale representatie van de werkgever. Nederland maakt in vergelijking met Engeland echter nadrukkelijker onderscheid tussen de private en publieke sector. In de Nederlandse publieke sector wordt gedifferentieerd tussen ‘gewone’ ambtenaren en ambtsfuncties waarbij een onpersoonlijke, geüniformeerde en onpartijdige gezagsuitoefening van bijzonder belang is. Naast voorgaande belangen zijn in dit kader de volgende legitieme belangen geconstateerd: identificatie, functionaliteit, onpersoonlijke gezagsuitoefening en het vermijden van iedere schijn van partijdigheid.

De proportionaliteitstoets is in beide landen toegespitst op de specifieke omstandigheden van het geval. In Nederland is daarbij met name van belang of sprake is van een gewone werknemer of overheidsfunctionaris, omdat beperkingen op de godsdienstvrijheid en het recht op gelijke behandeling eerder zijn toegestaan ingeval het een ambtenaar betreft. Hierbij ligt in de proportionaliteitstoets het zwaartepunt bij de concrete functie van de betrokken ambtenaar, waarbij wordt onderzocht in hoeverre de vastgestelde legitieme belangen daadwerkelijk aan de orde zijn. In Engeland is het voorgaande ook een relevante proportionaliteitsfactor. Andere gemeenschappelijke factoren zijn de belangen van de werknemers, de autonomie van de werkgever²⁷⁷ en de inspanningen van de werkgever tot tegemoetkoming aan de wens van de werknemer tot manifestatie van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen. Ook het bredere maatschappelijke belang van het voorkomen van uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen van bepaalde functies kan als gemeenschappelijke proportionaliteitsfactor worden

²⁷⁶ Nederland heeft het over hygiëne. Het is aannemelijk dat daarmee een gezondheidsbelang wordt gediend.

²⁷⁷ Oftewel diens beoordelingsvrijheid om kledingvoorschriftenbeleid op te stellen.

aangemerkt.²⁷⁸ Een Engelse proportionaliteitsfactor die niet als zodanig in het geraadpleegde Nederlandse juridische kader is geconstateerd, betreft de economische efficiëntie.

Politie

Nederland hanteert een landelijk verbod op – onder andere – levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren met functioneel publiekscontact. Daarentegen stelt Engeland de toelaatbaarheid van dergelijke uitingen door leden van het politiekorps afhankelijk van de besluiten die de lokale politiekorpsen daaromtrent nemen. Dat heeft erin geresulteerd dat een toenemend aantal politiekorpsen dergelijke uitingen toestaat. Een gemeenschappelijk motief voor het Nederlandse en Engelse beleid is de integratie van moslimvrouwen die een hoofddoek dragen.²⁷⁹ De aanpak om voornoemd doel te bewerkstelligen, loopt echter onmiskenbaar uiteen.

Uit het kledingvoorschriftenbeleid van de drie grootste Engelse politiekorpsen blijkt dat zichtbare levensbeschouwelijke uitingen worden toegestaan en/of gefaciliteerd vanwege de (h)erkenning van de religieuze behoeftes van diens werknemers, maar bovenal vanwege het afspiegelingsargument. Dit zou resulteren in een effectievere bescherming en ondersteuning van de samenleving. Voorgaande redenen zijn ook geconstateerd in het totstandkomingsproces van en de publieke debatten over het Nederlandse lifestyle-neutraliteitsprincipe.

In overeenstemming met Nederland hanteren de Engelse politiekorpsen een verbod op bepaalde zichtbare levensbeschouwelijke uitingen, maar laatstgenoemden hanteren een beperktere reikwijdte. Daarbij is veiligheid een gemeenschappelijk rechtvaardigingsdoel.²⁸⁰ Het Engelse beleid is er echter op gericht, dat per geval wordt bekeken of de veiligheid (en de gezondheid) in het geding is (zijn). Het Nederlandse beleid voorziet in geen enkele algemene tegemoetkoming aangaande de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen.²⁸¹

²⁷⁸ Dit belang is namelijk door het CRM geformuleerd aangaande de rechterlijke macht. In Engeland worden de beschermingsdoelstellingen, de gelijkheidsbetekenis, de sociaaleconomische context, het historisch nadeel en het niveau van sociale uitsluiting dat een minderheidsgroepering ervaart, als onderliggende proportionaliteitsfactoren gekwalificeerd. Hierin kan een relatieve gelijkheid worden waargenomen.

²⁷⁹ Het Nederlandse motief blijkt uit het regeerakkoord waarop het lifestyle-neutraliteits principe is gebaseerd. Het Engelse motief kan worden afgeleid uit de redenen van de geraadpleegde lokale politiekledingvoorschriften en uit literatuur waarin de Engelse arbeidssector wordt gekenmerkt als een gelegenheid voor inclusie en integratie van religieuze minderheidsgroeperingen (zie bijvoorbeeld Vickers 2014, p. 324).

²⁸⁰ In Gedragscode Lifestyle-neutraliteit wordt enkel gerefereerd naar de veiligheid van de betreffende politieambtenaar, terwijl in de geraadpleegde Engelse politiekledingvoorschriften wordt gewezen op de veiligheid van de betrokken politieambtenaar, diens collega's en de samenleving.

²⁸¹ Gedragscode Lifestyle-neutraliteit bepaalt dat ruimte is voor bilaterale afwegingen. De politie en minister van Justitie benadrukten echter in een reactie op de CRM-politiehooftdoek-uitspraak dat de gedragslijn moest worden gehandhaafd en dat enkel verzoekster een hoofddoek (in combinatie met burgerkleding) mocht dragen tijdens haar functie vervulling.

Tussen het Nederlandse en Engelse politiebeleid aangaande de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen zijn nog twee verschillen geconstateerd. Zo draagt Engeland de gezondheid van de politieambtenaar, diens collega's en de samenleving aan als argument om dergelijke uitingen te verbieden. Hier wordt in de Gedragscode Lifestyle-neutraliteit op geen enkele manier aan gerefereerd. Ten slotte verwijst Nederland naar het gezag van de politieambtenaar als belang voor voornoemd verbod, terwijl de toelaatbaarheid van dergelijke uitingen in Engeland niet beperkt is tot niet of weinig gezaghebbende politiefuncties.

5.2.3 Waarborgen onpartijdigheid

Zowel Nederland als Engeland hecht belang aan het waarborgen van de onpartijdigheid van de politie, vanwege de acceptatie van het politiegezag door de samenleving. De manier waarop Nederland en Engeland deze onpartijdigheid trachten te garanderen, verschilt echter. Nederland heeft de onpartijdigheid namelijk gelinkt aan de uiterlijke verschijningsvorm van de politie en legt derhalve beperkingen op het recht op godsdienstvrijheid en het recht op gelijke behandeling op.²⁸² Daarentegen verbindt Engeland de onpartijdigheid met de (voornamelijk politieke) activiteiten van de politieambtenaar en heeft daarom een regeling getroffen waarin bepaalde beperkingen op diens privéleven zijn toegelaten.²⁸³

Tevens is een verschil geconstateerd in het bevoegd gezag dat deze beperkingen mag opleggen. In Nederland heeft de minister van Veiligheid en Justitie een landelijke gedragscode vastgesteld waarin de beperkingen zijn neergelegd,²⁸⁴ terwijl in Engeland de plaatselijke politie-instantie of de hoofdcommissaris is geautoriseerd tot het opleggen van beperkingen.²⁸⁵

Daarnaast zijn de rechtssubjecten die aan de beperkingen zijn onderworpen verschillend. In Nederland gelden de beperkingen op godsdienstvrijheid en gelijke behandeling voor politieambtenaren met functioneel publiekscontact.²⁸⁶ Engeland hanteert een ruimere reikwijdte van rechtssubjecten; daar kunnen beperkingen op het privéleven worden opgelegd aan alle leden van het politiekorps.²⁸⁷

²⁸² In Gedragscode Lifestyle-neutraliteit wordt niet expliciet gesproken over 'onpartijdigheid'. Bij de vaststelling van de legitieme doelen van deze gedragscode heeft het CRM echter onderschreven dat de onpartijdigheid van de politiefunctionaris wordt bevorderd door het verwezenlijken van een neutrale, onpersoonlijke en uniforme gezagsuitstraling van de politie (CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, overweging 6.11).

²⁸³ Regulation 6 jo. bijlage 1 Police Regulations 2003.

²⁸⁴ Gedragscode Lifestyle-neutraliteit, p. 4, bijlage bij: *Kamerstukken II* 2010/11, 29628, 267.

²⁸⁵ Regulation 6 Police Regulations 2003.

²⁸⁶ Aanhef Gedragscode Lifestyle-neutraliteit.

²⁸⁷ Regulation 6 Police Regulations 2003.

De onpartijdigheid van zowel de Nederlandse als de Engelse politie is afhankelijk van de publieke perceptie. Hoewel het voorgaande – in tegenstelling tot Engeland – geen expliciete grondslag heeft in het Nederlandse rechtstelsel, is het aannemelijk dat uiteindelijk ook de Nederlandse burgers bepalen wanneer de onpartijdigheid van de politie in het geding komt. Het is namelijk inherent aan de focus op de uiterlijke verschijningsvorm van politieambtenaren, dat wordt beoogd de publieke perceptie te beïnvloeden. Bovendien wordt gesproken over het vermijden van de ‘schijn’ van niet-objectiviteit en niet-neutraliteit.²⁸⁸

Een ander groot verschil, dat raakvlakken heeft met de publieke perceptie, is dat in Engeland zichtbare levensbeschouwelijke uitingen zijn toegestaan zonder publieke discussie of verzet.²⁸⁹ In Nederland leidden pogingen tot inclusie van de politiehoofddoek echter tot een publiek debat. De vraag is daarom of er in Nederland voldoende draagvlak bestaat voor toelating van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren.

5.2.4 Rol geweldsmonopolie

Een groot verschil tussen Nederland en Engeland is waarneembaar in de rol die het geweldsmonopolie van de politie speelt in de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren.

In dit kader speelt in Nederland het geweldsmonopolie een relatief prominente rol, namelijk als een van de rechtvaardigingen voor de totstandkoming van het lifestyle-neutraliteitsprincipe. Daarnaast komt in het kader van de noodzakelijkheidstoets een grotere beoordelingsruimte toe aan de minister, door het geweldsmonopolie. Het CRM acht in deze toets de functie van de betreffende politieambtenaar desalniettemin van doorslaggevende betekenis.²⁹⁰

Het Engelse beleid over de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren bevat geen enkele verwijzing naar het geweldsmonopolie van de politie. Ook

²⁸⁸ Zie bijvoorbeeld: CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, overweging 6.11. Bovendien komt de stelling dat de onpartijdigheid van de Nederlandse politie afhankelijk is van de publieke perceptie terug in de argumentatie van korpschef Akerboom. Volgens hem moest het verbod op zichtbare levensbeschouwelijke uitingen namelijk in stand worden gehouden, omdat onder de burgers geen draagvlak zou bestaan voor het toelaten van de politiehoofddoek (‘Hoofddoek bij politie komt er niet: ‘Duidelijk geen draagvlak’, rtlnieuws.nl 26 mei 2017).

²⁸⁹ Een nuance hierop is de petitie die was gestart naar aanleiding van uitspraken over de mogelijkheid om nikaabs en boerka's toe te staan in het politiekorps. Met deze petitie waren echter te weinig handtekeningen verzameld (‘Stop UK Police from allowing officers to wear a burka’, petition.parliament.uk 12 maart 2017).

²⁹⁰ Het CRM heeft bij de beoordeling van een specifieke klacht namelijk geen aandacht besteed aan het geweldsmonopolie van de politie, mogelijk omdat betrokkene niet over geweldsbevoegdheden beschikte (CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94).

voor politiepersoneelsleden die bevoegd zijn om geweld toe te passen, zijn dergelijke uitingen toegestaan, mits deze voldoen aan de veiligheidsvoorschriften.

5.3 Verklaringen

Deze paragraaf geeft diverse verklaringen voor de geconstateerde overeenkomsten en verschillen tussen de relevante Nederlandse en Engelse regeling.

5.3.1 Implementatie Kaderrichtlijn

De verklaring voor de overeenkomsten tussen het Nederlandse en Engelse toetsingskader is dat deze beide implementaties zijn van de Kaderrichtlijn. Bovendien moeten beide toetsingskaders voldoen aan de normen voortvloeiende uit artikel 9 EVRM.²⁹¹ In paragraaf 6.2 wordt uitvoeriger ingegaan op elementen uit voornoemd Europees juridisch kader.

De volgende subparagrafen geven een verklaring voor de verschillen tussen het Nederlandse en Engelse toetsingskader.

5.3.2 Beoordelingsruimte

Zowel het EHRM als het HvJEU kent aan de lidstaten een ruime beoordelingsruimte toe bij het reguleren van religieuze kwesties en bij de afweging of sprake is van een objectieve rechtvaardiging ingeval indirect onderscheid naar godsdienst is gemaakt.²⁹² Omdat hierdoor ruimte wordt geboden voor contextuele variatie, kan het recht worden afgestemd op de maatschappelijke context waarin het functioneert.²⁹³ Vickers merkt in dit kader op dat de Engelse aanpak afwijkt van de restrictievere benadering van godsdienstvrijheid die EU-lidstaten hanteren. Mogelijk komt dit door een andere invulling van staatsneutraliteit.²⁹⁴

5.3.3 Andere staatsneutraliteitsinterpretatie

Nederland

Het Nederlandse rechtstelsel omvat geen expliciete (grond)wetsbepaling over staatsneutraliteit. Dit kan volgens Van Ooijen wel worden afgeleid uit de artikelen 1, 3, 6 en 23 lid 3 Gw.²⁹⁵ Uit deze artikelen blijkt dat de staat zichzelf verplicht burgers gelijk te behandelen,

²⁹¹ Overigens moet EU-wetgeving worden geïnterpreteerd in overeenstemming met het EVRM en is de EU verwickeld in een toetredingsprocedure tot het EVRM (artikel 6 lid 2 VEU; Vickers 2014, p. 336).

²⁹² Roozendaal 2017, p. 3; Het EHRM spreekt van '*margin of appreciation*' en het HvJEU van '*margin of discretion*' (Vickers 2014, p. 335).

²⁹³ Van der Burg 2009, p. 8.

²⁹⁴ In paragraaf 2.2 is uitvoerig ingegaan op staatsneutraliteit.

²⁹⁵ Artikel 3 en 23 lid 3 Gw zijn in onderhavige scriptie nog niet aan bod gekomen. In artikel 3 Gw is het recht op gelijke benoembaarheid in openbare dienst neergelegd, wat betekent dat Nederlanders door de staat in

zich te onthouden van inmenging in het individuele recht op godsdienstvrijheid en om opgelegde beperkingen op de manifestatie van het recht op godsdienstvrijheid te rechtvaardigen. Omdat een definitieve betekenis van staatsneutraliteit in de Nederlandse wetgeving ontbreekt, is het een vloeibaar begrip, kan daaraan een andere interpretatie worden gegeven in verschillende contexten en is deze onderhevig aan maatschappelijke veranderingen. Staatsneutraliteit wordt als een intermediair ideaal beschouwd.²⁹⁶ Nederland hanteert een pragmatische aanpak; categorisch en per geval wordt een staatsneutraliteitsopvatting aangewend, wat door de meerderheid wordt bepaald.²⁹⁷

Ten aanzien van politieambtenaren geeft de Nederlandse overheid echter invulling aan de exclusieve neutraliteitsinterpretatie, aangezien het – vanwege diens neutrale uitstraling – een verbod op zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren met functioneel publiekscontact hanteert. Daarmee stelt de Nederlandse overheid zich terughoudend op in de zichtbaarheid van levensbeschouwelijke uitingen bij de openbare dienst.

Engeland

In het Engelse rechtsstelsel ontbreekt tevens een expliciete grondslag aangaande staatsneutraliteit. In Engeland is het gebruikelijk om juridische beginselen niet te codificeren. Daarnaast past het vastleggen van een exclusieve neutraliteitsinterpretatie niet bij Engeland, omdat het in het algemeen een inclusieve neutraliteitsopvatting hanteert. Staatsneutraliteit kan echter worden afgeleid uit het rechtsstaatprincipe en het gelijkheidsbeginsel.²⁹⁸

Een andere verklaring voor het ontbreken van een wettelijke grondslag van staatsneutraliteit is dat Engeland geen solide conceptie van de staat hanteert. Bijgevolg daarvan is dat de openbare dienst niet wordt opgevat als een monolithische sector. Hiermee wordt tevens een andere verklaring voor de geconstateerde verschillen tussen de geraadpleegde Nederlandse en Engelse regeling aangekaart. Doordat Engeland de staat minder als een afzonderlijke entiteit beschouwd, is er een minder strikte scheiding tussen de publieke en private sector. Hierdoor wordt van ambtenaren niet per definitie verwacht dat zij hun (religieuze) identiteit opzijzetten,

beginsel niet mogen worden begunstigd of ontmoedigd op grond van bijvoorbeeld religie of overtuiging (Van Ooijen 2012, p. 27). Uit artikel 23 lid 3 Gw kan staatsneutraliteit met betrekking tot het onderwijs worden afgeleid (Van Ooijen 2012, p. 27).

²⁹⁶ In paragraaf 2.2.2 is uitgelegd wat wordt verstaan onder staatsneutraliteit als intermediair ideaal.

²⁹⁷ M. Fogteloo, 'Grenzen van godsdienstvrijheid. Die doek past ons allemaal', *De Groene Amsterdammer* 31 mei 2017, Groene.nl.

²⁹⁸ Van Ooijen 2012, p. 219 en 220.

wanneer zij de staat vertegenwoordigen. Desalniettemin is onpartijdigheid een primaire waarde in de Engelse openbare dienstethos.²⁹⁹

Het neutraliteitsbeleid met betrekking tot politieambtenaren geeft invulling aan de proportionele inclusieve neutraliteitsopvatting. Zo is ruimte gelaten voor lokale politiekorpsen om rekening te houden met de uiteenlopende behoeftes van politiemedewerkers, waaronder de behoefte tot manifestatie van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen. Hiervan kan slechts – na een afweging in het concrete geval – omwille van hygiëne of veiligheid worden afgeweken. Deze aanpak is voornamelijk gebaseerd op het afspiegelingsargument, wat duidt op de proportionele inclusieve neutraliteitsinterpretatie. Bovendien is een link met compenserende inclusieve neutraliteit geconstateerd. Het niveau van sociale uitsluiting dat een minderheidsgroepering ervaart, is namelijk een van de factoren waarmee rekening kan worden gehouden in de proportionaliteitstoets.

5.3.4 Andere verklaringen

Voorts hebben Nederland en Engeland een ander model dat de betrekkingen tussen de staat en religieuze gemeenschappen bepaalt. Engeland heeft een staatskerk – de Angelsaksische kerk – die een bevoorrechte positie heeft ten aanzien van andere religies. Het Nederlandse neutraliteitsmodel is een pluralistisch model, waarbij alle religieuze activiteiten en organisaties op gelijke voet in aanmerking komen voor staatssteun.³⁰⁰ Dit heeft gevolgen voor hoe de zichtbaarheid van religie in de regel wordt beschouwd. Doordat door de gevestigde kerk religieuze uitingen niet uit de publieke sfeer zijn verbannen, veronderstelt de manifestatie van religieuze uitingen door ambtenaren niet automatisch een ongelijke behandeling. Het onderzoek naar discriminatie is in Engeland daarom gericht op de activiteiten van de betrokkene,³⁰¹ terwijl in Nederland het uiterlijk van betrokkene een belangrijke rol speelt. Bovendien hebben Nederland en Engeland een andere geschiedenis in de omgang met (andere) religies en culturen.³⁰²

²⁹⁹ Van Ooijen 2012, p. 219, 220 en 252.

³⁰⁰ Loenen 2001, p. 853.

³⁰¹ Van Ooijen 2012, p. 251-252.

³⁰² Zo geeft Wim Voermans – hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden – aan dat de verschillen in benadering wellicht zijn gelegen in de (post)koloniale tijd. De Engelse benadering was gericht op inclusie en het mogen uitdragen van iemands identiteit. Volgens Elizabeth Buettner – Britse historica en hoogleraar geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam – was de Nederlandse benadering echter meer pragmatisch van aard en integreerden groepen uit de voormalige koloniën zich in Nederland door assimilatie. (M. Fogteloo, 'Grenzen van godsdienstvrijheid. Die doek past ons allemaal', *De Groene Amsterdammer* 31 mei 2017, Groene.nl).

Het is van belang op te merken dat de Nederlandse en Engelse regelingen gebaseerd zijn op een ander type rechtsstelsel, namelijk op het civil law systeem respectievelijk het common law systeem. Het civil law systeem wordt gekenmerkt als systematisch en gestructureerd, weinig detailgericht en het steunt op verklaringen van algemene en brede beginselen. Common law wordt daarentegen als veel gedetailleerder gekarakteriseerd. Dit komt doordat de voorschriften voornamelijk afkomstig zijn van uitspraken van hogere rechterlijke instanties die betrekking hebben op een specifiek feitenrelaas.³⁰³ De verschillen tussen deze rechtstelsels zijn als zodanig echter niet klaarblijkelijk geconstateerd in de geraadpleegde regelingen. Het bepalen van de beschermingsgrenzen tegen religieuze discriminatie bij zowel Nederland als Engeland ligt namelijk bij rechterlijke of gezaghebbende juridische instanties, die dat baseren op een algemeen wettelijk kader dat grotendeels met elkaar overeenstemt.

Overigens is het Verenigd Koninkrijk sinds 31 januari 2020 geen lidstaat meer van de Europese Unie. De geraadpleegde Engelse regelgeving is sinds de Brexit echter (nog) niet veranderd. Mogelijk doordat het Verenigd Koninkrijk tot en met 31 december 2020 in een overgangsfase verkeert, waardoor alle EU-regelgeving in die periode van kracht blijft.³⁰⁴ Bovendien is het Verenigd Koninkrijk wel een lidstaat van de Raad van Europa en derhalve gebonden aan de normen voortvloeiende uit artikel 9 EVRM. De Brexit heeft derhalve geen invloed op onderhavige scriptie.

³⁰³ Tetley 2000, p. 683 en 684.

³⁰⁴ 'Brexit: stand van zaken', rijksoverheid.nl.

Hoofdstuk 6

Gezichtspunten

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk benadert de normatieve redenen voor de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren, vanuit rechtsfilosofisch perspectief; deze normatieve redenen worden gelinkt aan opvattingen over staatsneutraliteit. Paragraaf 6.2 zet het relevante Europese juridisch kader uiteen. Vervolgens licht paragraaf 6.3 toe welke staatsneutraliteitsvorm de geringste schending op grondrechten tot gevolg heeft. Ten slotte formuleert paragraaf 6.4 gezichtspunten die de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren bepalen.

6.2 Europese juridisch kader inzake levensbeschouwelijke uitingen

6.2.1 Neutraliteitsverplichting

Ingeval een (persoonlijke of collectieve) levensovertuiging binnen de beschermingssfeer van art. 9 lid 1 EVRM valt,³⁰⁵ rust op de staat een neutraliteitsplicht daaromtrent.³⁰⁶ Die neutraliteitsplicht is ook van toepassing wanneer de staat zijn regulerende macht uitoefent en ziet op de relaties tussen gelovigen en niet-gelovigen en op de relaties tussen aanhangers van verschillende religies en overtuigingen.³⁰⁷ De staat kan zich – ‘ter behoud van pluralisme en het goed functioneren van de democratie’³⁰⁸ – beroepen op die neutraliteitsplicht als rechtvaardigingsgrond voor bijvoorbeeld een inbreuk op het recht van ambtenaren om op de werkplek religieuze symbolen te dragen.³⁰⁹ Indien het EHRM een inbreuk van art. 9 lid 1 EVRM vaststelt, controleert het vervolgens of de beperking bij wet is voorzien,³¹⁰ of met de beperking een door art. 9 lid 2 EVRM genoemd doel wordt beoogd en tot slot of die inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. In het kader van de noodzakelijkheidstoets

³⁰⁵ Tevens valt het dragen van een religieus symbool of kledingstuk – zoals een hoofddoek – in beginsel onder de beschermingssfeer van artikel 9 lid 1 EVRM. Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar p. 23 en 24.

³⁰⁶ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 16; EHRM 27 maart 2002, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*), r.o. 115-116.

³⁰⁷ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 41 en 203.

³⁰⁸ EHRM 27 maart 2002, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*), r.o. 115-116.

³⁰⁹ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 202 en 203.

³¹⁰ Het begrip ‘wet’ in het EVRM betreft een materieel rechtsbegrip. Daarvan is sprake zolang het betreffende recht voldoet aan de vereisten ‘kenbaarheid’ en ‘voorzienbaarheid’. Hieronder valt bijvoorbeeld ook ongeschreven recht (Altena, *Het legaliteitsbeginsel en de doorwerking van Europees recht* (Meijersreeks nr. 268) 2016/[4.3.1 Het rechtsbegrip in het EVRM]).

wordt de staatsneutraliteitsplicht als maatstaf aangewend om het overheidshandelen met betrekking tot religie te beoordelen.³¹¹

Ten aanzien van de toelaatbaarheid van religieuze kleding en symbolen – welk recht daarop niet absoluut is – wordt de EHRM-rechtspraak onderverdeeld in vier gebieden: de openbare ruimte, scholen en universiteiten, het ambtenarenapparaat en de openbare diensten en de werkplek.³¹² Onder het ambtenarenapparaat worden andere openbare instellingen dan scholen bedoeld, zoals ministeries, rechtbanken, lokale autoriteiten en openbare ziekenhuizen. Daarbij worden de gebruikers van die openbare diensten onderscheiden van de ambtenaren. In beginsel is de gebruiker vrij zich religieus te uiten in een openbaar gebouw of in zijn omgang met de openbare autoriteiten. Een ambtenaar is echter een overheidsvertegenwoordiger en is daarmee gebonden aan een bepaalde mate van terughoudendheid. Derhalve zijn beperkingen op diens recht op manifestatie van religieuze uitingen eerder toelaatbaar.³¹³

Een van de in art. 9 lid 2 EVRM genoemde legitieme doelen is ‘the protection of the rights and freedoms of others’. Het EHRM heeft aanvaard dat hieronder de wens van de staat om strikte religieuze neutraliteit – oftewel exclusieve neutraliteit – te garanderen kan worden geschaard. Dit staatsbelang omvat volgens het EHRM concreet het waarborgen van het recht op gelijke behandeling en het recht op godsdienstvrijheid van de gebruikers van de openbare dienst.³¹⁴ Wanneer gebruikers zich in een kwetsbare positie bevinden, legt het voorgaande extra gewicht in de schaal. Dit belang wordt in de belangenafweging van het EHRM betrokken tegenover het belang van de ambtenaar om uitdrukking te geven aan diens religieuze overtuiging.³¹⁵

Ten slotte dient de inbreuk noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Zoals reeds is aangevoerd behelst dit volgens het EHRM een belangenafweging tussen het recht op godsdienstvrijheid van de betreffende ambtenaar versus de godsdienstvrijheid en gelijke behandeling van de gebruikers van de openbare dienst. Indicaties voor proportionele inmenging zijn een zorgvuldig onderzoek naar de weigering tot naleving van een bevel de hoofddoek te

³¹¹ Bijsterveld 2013, p. 44, 46 en 47.

³¹² *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 86.

³¹³ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 94 en 95.

³¹⁴ Het recht op gelijke behandeling van deze gebruikers kan in deze context worden uitgelegd als ‘het recht om op gelijke voet te worden behandeld, ongeacht hun eigen religieuze overtuiging’ (*Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 100).

³¹⁵ Met name wanneer het constitutioneel systeem van een staat is gebaseerd op het secularisme-neutraliteitsbeginsel is geen sprake van een kwestie in de zin van artikel 9 EVRM, ingeval de nationale rechter dit staatsbelang van doorslaggevend beteken is acht in plaats van het belang van de betreffende ambtenaar op zijn recht op godsdienstvrijheid (EHRM 26 februari 2016, nr.64846/11 (*Ebrahimian v. France*), r.o. 67).

verwijderen, waarbij de reactie op de voortdurende bezwaren van betrokkene (tegen dat bevel) wordt afgewogen tegen de noodzaak om het neutraliteitsbeginsel te honoreren. Tevens is van belang dat betrokkene de mogelijkheid had om bij de nationale rechter de betreffende sanctie te bestrijden en effectief gebruik te maken van zijn recht op godsdienstvrijheid.³¹⁶

Ten aanzien van de commerciële sector overweegt het EHRM dat het opleggen van een dresscode aan werknemers om een specifiek commercieel imago uit te stralen legitiem kan zijn, maar niet absoluut is. Dat commerciële belang moet worden afgewogen tegen het individuele recht op godsdienstvrijheid. Bovendien kan uit de redenering van het EHRM in de Eweida-zaak³¹⁷ worden afgeleid, dat op een commercieel bedrijf tevens in zekere zin een neutraliteitsplicht rust, aangezien een bedrijf niet een bepaalde religieuze uiting mag verbieden en tegelijkertijd andere religieuze uitingen mag toestaan.³¹⁸

6.2.2 Richtlijn 2000/78/EG

De uit het Nederlandse recht voortvloeiende Awgb en de uit het Engelse recht voortgekomen Equality Act 2010 zijn beide gebaseerd op de Kaderrichtlijn, vastgesteld door de Raad van de Europese Unie. In het kader van de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in verband met de neutraliteit in arbeidsverhoudingen zijn de HvJEU-Achbita en HvJEU-Boungaoui uitspraken relevant.³¹⁹ In deze uitspraken³²⁰ heeft het HvJEU de wens van

³¹⁶ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 100; EHRM 26 februari 2016, nr.64846/11 (*Ebrahimian v. France*).

³¹⁷ De Eweida-zaak betrof een schorsing van een werknemer vanwege zijn weigering om het door hem gedraagde christelijke kruis te verbergen. Het EHRM nam een schending aan van artikel 9 EVRM, omdat tegelijkertijd bepaalde symbolen van andere godsdiensten wel waren toegestaan, zoals een tulband of hijab (EHRM 27 mei 2013, nr. 48420/10 and 3 others (*Eweida and Others v. the United Kingdom*), r.o. 94-95). De Eweida-zaak was de eerste zaak waar het EHRM aanvaarde dat in arbeidsverhoudingen tevens een beroep kan worden gedaan op het recht op godsdienstvrijheid (Vickers 2014, p. 336).

³¹⁸ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 102; EHRM 27 mei 2013, nr. 48420/10 and 3 others (*Eweida and Others v. the United Kingdom*), r.o. 94-95.

³¹⁹ In voorgenoemde uitspraken werden de rechtsvragen gesteld of sprake was van direct onderscheid en of sprake was van een wezenlijk en bepalend beroepsvereiste, wat een rechtmatige uitzondering op directe discriminatie zou betekenen op grond van artikel 4 Kaderrichtlijn. Deze vragen beantwoorde het HvJEU ontkennend en gaf vervolgens – ongevraagd – aanwijzingen aangaande rechtmatige indirecte discriminatie vanwege een objectieve rechtvaardiging. Daarbij benadrukte het HvJEU wel dat het aan de verwijzende rechter is om daadwerkelijk te beoordelen of aan alle vereisten van een objectieve rechtvaardiging voor indirecte discriminatie is voldaan. (HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203 (*Achbita*), r.o. 33; HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204 (*Boungaoui*), r.o. 32).

³²⁰ De feitelijke situatie van de Achbita-zaak betrof een bedrijf dat bewakings- en receptiediensten verleende en een werkneemster ontsloeg omdat ze weigerde haar hoofddoek af te doen. Het dragen van een hoofddoek was in strijd met het arbeidsreglement waarin een verbod op zichtbare levensbeschouwelijke uitingen was neergelegd (HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203 (*Achbita*), r.o. 10-16) De Boungaoui-zaak betrof een ingenieursbureau die een werknemer ontsloeg naar aanleiding van klachten van een klant die bezwaar maakte dat zij werden geholpen door een projectingenieur met een hoofddoek (HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204 (*Boungaoui*), r.o. 13 en 14).

de werkgever tot een politieke, filosofische en religieuze neutrale uitstraling gekwalificeerd als legitiem doel, vanwege de daaraan gelinkte vrijheid van ondernemerschap van art. 16 HvGEU.³²¹ Het HvJEU bepaalde dat dit neutraliteitsbeleid passend en strikt noodzakelijk is, indien dergelijk beleid consequent en uitsluitend wordt toegepast op werknemers met klantencontact en het bedrijf alternatieven onderzoekt voor het ontslag, zoals het aanbieden van een werkplek zonder visueel contact met klanten. Wat betreft het alternatievenonderzoek overwoog het HvJEU dat rekening moet worden gehouden ‘met de beperkingen die inherent zijn aan de onderneming en zonder een extra last te moeten dragen’.³²²

Onveranderlijk kenmerk of onlosmakelijk verbonden met identiteit

Voorts is van belang dat ‘onveranderlijke’ kenmerken – zoals geslacht, huidskleur, leeftijd, handicap, etnische afstemming en seksuele oriëntatie – worden onderscheiden van kenmerken die in iemands ‘keuzesfeer’ liggen. Een voorbeeld van de laatste categorie is dat mensen zelf bepalen welke kleding zij dragen op de werkplek.³²³ Dit onderscheid is van belang omdat biologische – onveranderlijke – kenmerken van ambtenaren voor bepaalde burgers ook een schijn van partijdigheid kunnen impliceren, maar beleid hierop niet mag worden aangepast.³²⁴ De vraag is daarom in hoeverre beleid mag worden gevoerd op religieuze persoonskenmerken. Onder welke categorie religieuze uitingen vallen, bestaat echter geen eenduidigheid. Dit blijkt onder andere uit de conclusies die in de zaken Achbita en Bougnaoui zijn gegeven door advocaat-generaals Kokott respectievelijk Sharpston.

Kokott is van mening dat het dragen van een hoofddoek berust op een subjectieve beslissing of overtuiging en derhalve niet kan worden aangemerkt als een ‘onveranderlijk’ kenmerk. De betrokkene kan daarop namelijk bewust invloed uitoefenen. Derhalve mag van een werknemer een bepaalde mate van terughoudendheid worden verwacht betreffende diens religieuze uitingen op de werkplek, afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval.³²⁵

Daarentegen betoogt Sharpston dat de religieuze identiteit van een belijdend aanhanger van een geloof ‘onlosmakelijk is verbonden’ met het wezen van die persoon. Net als geslacht en huidskleur wordt iemands godsdienst ook overal meegedragen en kan hiervan niet zomaar

³²¹ HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203 (*Achbita*), r.o. 37 en 38; HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204 (*Bougnaoui*), r.o. 33.

³²² HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203 (*Achbita*), r.o. 39; HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204 (*Bougnaoui*), r.o. 33.

³²³ T.D. Geldof, annotatie bij: CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, AB 2018/26, opmerking 6; Concl. A-G J. Kokott, 31 mei 2016, opmerking 45, ECLI:EU:C:2017:203 (*Achbita*).

³²⁴ Vleugel 2019, p. 46.

³²⁵ Concl. A-G J. Kokott, 31 mei 2016, opmerking 116 en 117, ECLI:EU:C:2017:203 (*Achbita*).

afstand worden gedaan tijdens werktijd. Beperkingen op het recht op het manifesteren van religieuze uitingen op de werkplek moeten daarom een indringende evenredigheidstoets doorstaan. Zo kan de werkgever van werknemers in uniform bedingen dat de kleur van hun hoofddoek overeenkomt met de kleur van het uniform of zelf voorzien in dergelijk materiaal.³²⁶

Keuzevrijheid en de vraag of iets onlosmakelijk is verbonden met iemands identiteit hoeven elkaar niet uit te sluiten. Wanneer iemand vanuit zijn geloofsovertuiging heeft gekozen voor het dragen van een hoofddoek (of een andere levensbeschouwelijke uiting), is het goed voorstelbaar dat het dragen van deze hoofddoek (of een andere levensbeschouwelijke uiting) vergroeit met iemands identiteit. Moslima's die een hoofddoek dragen geven aan dat de hoofddoek een uiting is van hun identiteit, geloofsovertuiging en hun vrijheid.³²⁷ Derhalve wordt aangesloten bij de benadering die Sharpston hanteert.

6.2.3 Beoordelingsruimte

Zoals paragraaf 5.3.2 ook al aanhaalde, kennen het EHRM en het HvJEU een ruime beoordelingsruimte toe aan lidstaten, bij de belangenafweging die plaatsvindt in het kader van de objectieve rechtvaardigingstoets voor indirect gemaakt onderscheid naar godsdienst. Het EHRM bepaalde ook dat het legitieme belang 'veiligheid' kan leiden tot een ruime beoordelingsruimte wat betreft de vaststelling van kledingvoorschriften.³²⁸ Bovendien oordeelde het EHRM dat het niet binnen diens taakopvatting valt om het neutraliteitsmodel als zodanig – te weten secularisme, de gevestigde kerk en het pluralistisch model³²⁹ – van de betrokken lidstaat te beoordelen.³³⁰ Hieruit blijkt dat lidstaten in beginsel vrij zijn om verschillende neutraliteitsopvattingen aan te wenden teneinde religieuze kwesties te reguleren.

³²⁶ Concl. A-G E. Sharpston, 13 juli 2016, opmerking 118, 122, 123 en 125, ECLI:EU:C:2017:204 (*Bougnaoui*).

³²⁷ Zo heeft Sarah Izat – politieambtenaar die in 2017 jegens de Nationale Politie een procedure was gestart bij het CRM omdat zij haar hoofddoek wenste te dragen in combinatie met het politie-uniform – aangegeven dat haar hoofddoek is vergroeid met haar identiteit en dat haar hoofddoek een uiting is van haar geloofsovertuiging én van haar vrijheid, omdat ze zelf heeft gekozen voor het dragen van een hoofddoek (Zie bijvoorbeeld: 'Agente die hoofddoek wil dragen had "nee" verwacht', *Rijnmond* rijnmond.nl 21 december 2017; 'Ik durf het bijna niet te vragen, Aflevering 2: Moslima's', npo3.nl 8 oktober 2019).

³²⁸ Dit bepaalde het EHRM ten aanzien van ziekenhuizen wiens kledingvoorschriften tot doel hadden de gezondheid en veiligheid van hun patiënten en medisch personeel te beschermen (*Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 101; EHRM 27 mei 2013, nr. 48420/10 and 3 others (*Eweida and Others v. the United Kingdom*), r.o. 99; EHRM 26 februari 2016, nr.64846/11 (*Ebrahimian v. France*)).

³²⁹ Paragraaf 5.3.4 licht toe dat Nederland een pluralistisch model hanteert en Engeland een gevestigde kerk heeft. Het derde model is het seculiere model, inhoudende een strikte scheiding – *laïcité* – tussen de staat en alle religieuze organisaties. Frankrijk hanteert bijvoorbeeld dit model (Loenen 2001, p. 853).

³³⁰ Bovendien zijn al deze neutraliteitsmodellen verenigbaar met artikel 9 EVRM (*Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 100).

6.3 Staatsneutraliteit en grondrechten

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende staatsneutraliteitsinterpretaties uiteengezet. Deze neutraliteitsopvattingen bepalen het gewicht dat moet worden toegekend aan de belangen die naar voren komen in de noodzakelijkheidstoets, van het recht op gelijke behandeling en het recht op godsdienstvrijheid.³³¹ Deze interpretaties hebben dan ook gevolgen voor de reikwijdte van de religieuze vrijheid van ambtenaren.³³² Onderhavige paragraaf beantwoordt de vraag welke staatsneutraliteitsopvatting de geringste schending tot gevolg heeft van de grondrechten die in het geding zijn bij het verbod op levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren. Bovendien wordt onderbouwd welk gewicht daarbij moet worden toegekend aan het geweldsmonopolie van de politie.

6.3.1 Exclusieve neutraliteit

Verbod

Het hanteren van een verbod op levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren is in lijn met de exclusieve neutraliteitsopvatting,³³³ omdat levensbeschouwelijke uitingen uit de publieke sfeer en bij de openbare dienst worden geweerd.³³⁴ Hiermee wordt dus meer gewicht toegekend aan het algemeen belang of aan de rechtvaardigingsgrond voor het maken van indirect onderscheid en daarmee dus aan het recht op godsdienstvrijheid en het recht op gelijke behandeling van burgers die in aanraking komen met de politie. Een (wettelijke) norm is volgens deze opvatting neutraal, indien deze niet beoogt onderscheid te maken naar godsdienst in het algemeen of naar een specifieke godsdienst. Indirect onderscheid kan in dit perspectief zijn toegestaan als daarmee een zwaarwegend algemeen belang wordt gediend.³³⁵

Onpartijdigheid politie

Een dergelijk zwaarwegend belang is volgens het EHRM de onpartijdige behandeling van burgers.³³⁶ In dit kader is het draagvlak voor de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren van betekenis, omdat de onpartijdigheid

³³¹ Vleugel 2019, p. 34. Indien de EHRM-benadering wordt gevolgd, zijn de rechtssubjecten van deze grondrechten zowel de politieambtenaren als degenen die in aanraking komen met de politie.

³³² Van Ooijen 2012, p. 25-28.

³³³ Hierbij is de veronderstelling van belang dat een burger vaak slechts met één politieagent in aanraking komt, wat betekent dat iedere politieambtenaar afzonderlijk de neutraliteit van de staat vertegenwoordigt (Van der Burg 2009, p. 45-46).

³³⁴ Vanheeswijck 2012, p. 128-130; Pierik & Van der Burg 2014, p. 498-499.

³³⁵ Vleugel 2019, p. 42.

³³⁶ Vleugel 2019, p. 44-45; *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 98-100; EHRM 26 februari 2016, nr.64846/11 (*Ebrahimian v. France*), r.o. 53 en 64.

– neutraliteit³³⁷ – van de politie afhankelijk is van de publieke perceptie.³³⁸ Wanneer voor een meerderheid van de burgers dergelijke uitingen de ‘schijn van partijdigheid’ wekken en daarvoor geen draagvlak bestaat, kan het alsnog toestaan van deze uitingen afbreuk doen aan het gezag en de legitimiteit van de politie.³³⁹ Daarom wordt gesteld dat politieambtenaren met (visueel) burgercontact zich in dat geval moeten onthouden van dergelijke uitingen.³⁴⁰

Kwetsbare positie burgers

Daarnaast bepaalde het EHRM dat patiënten in een openbaar ziekenhuis zich in een kwetsbare positie bevinden.³⁴¹ Burgers die in aanraking komen met de politie bevinden zich tevens in een kwetsbare positie. Concreet betekent het geweldsmonopolie van de politie namelijk dat zij bevoegd is tot toepassing van dwangmiddelen op burgers.³⁴² Het EHRM-oordeel aangaande een openbaar ziekenhuis kan daarom naar analogie worden toegepast op de politie. Dit betekent dat de neutraliteit van de politieambtenaar kan worden geassocieerd met de neutraliteit van de politiedienst. Daardoor kan tevens worden vereist dat personen die in aanraking komen met een politieambtenaar geen twijfels hebben over de onpartijdigheid van die politieambtenaar. Het voorgaande heeft tot gevolg dat extra gewicht kan worden toegekend aan het recht op gelijke behandeling en het recht op godsdienstvrijheid van de burgers die in aanraking komen met de politie – en bepaalde veronderstellingen hebben over zichtbaar religieuze politieambtenaren – en daarmee aan de keuze voor exclusieve neutraliteit.

6.3.2 Inclusieve neutraliteit

Toelating

Toelating van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren is verenigbaar met de inclusieve staatsneutraliteitsbenadering. Proportionele inclusieve neutraliteit beoogt onder andere dergelijke uitingen in openbare instellingen symbolisch te representeren, naar

³³⁷ Neutraliteit kan volgens de Van Dale gelijk worden gesteld met onpartijdigheid (‘Betekenis NEUTRAAL’, vandale.nl).

³³⁸ Van Ooijen 2012, p. 73 en 229.

³³⁹ Van der Burg 2009, p. 48; Reiner 1992, p. 761-762.

³⁴⁰ Vleugel 2019, p. 45-46.

³⁴¹ De houding van het ziekenhuispersoneel kan daarom worden gekoppeld aan de neutraliteit van het openbare ziekenhuis. Daardoor wordt vereist dat patiënten geen twijfels kunnen hebben over de onpartijdigheid van hun behandelaars, met name ingeval van contact tussen het ziekenhuispersoneel en de patiënten. (*Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 98-100; EHRM 26 februari 2016, nr.64846/11 (*Ebrahimian v. France*), r.o. 53 en 64).

³⁴² Artikel 1 lid 3 sub b Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

evenredigheid in omvang van de betreffende (minderheids)groepering.³⁴³ Het hanteren van deze neutraliteitsopvatting impliceert dat het (individuele) belang van godsdienstvrijheid en het belang van de gelijke behandeling van de politieambtenaar meer gewicht in de schaal legt.³⁴⁴

Vooroordelen

De vraag of het manifesteren van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren verenigbaar is met, of indruist tegen de neutrale uitstraling van de politie, is sterk afhankelijk van de publieksperceptie op deze politieambtenaren.³⁴⁵ Dit (meerderheids)oordeel kan ook gebaseerd zijn op veronderstellingen. Zo kunnen burgers aannemen dat ambtenaren die zichtbaar religieus zijn, bepaalde opvattingen hanteren die hun werk beïnvloeden.³⁴⁶ Dergelijke veronderstellingen zijn echter vooroordelen, zolang ze in een concreet geval niet 'waar' zijn gebleken.³⁴⁷ Politieambtenaren – ook zij die zichtbaar religieus zijn – zijn opgeleid, benoemd en worden geëvalueerd om als professional hun persoonlijke mening tijdens de functie vervulling niet mee te laten wegen.³⁴⁸ Derhalve kan worden geconcludeerd dat de stelling dat zichtbaar religieuze politieagenten partijdig zijn, in beginsel is gebaseerd op een ongerechtvaardigd vooroordeel.³⁴⁹ Hierdoor doet de vraag zich voor of de overheid mag anticiperen op dergelijke aannames van burgers.³⁵⁰

Democratische rechtsstaat

Ter beantwoording van voorgaande vraag is allereerst van belang dat volgens het EHRM in een democratische samenleving bijzonder gewicht toekomt aan tolerantie, ruimdenkendheid en pluralisme.³⁵¹ In een pluriforme democratische rechtsstaat wordt niet zonder meer toegegeven

³⁴³ Naast proportionele inclusieve neutraliteit onderscheiden Pierik & Van der Burg compenserende inclusieve neutraliteit. Laatsgenoemde houdt bovenop de evenredige vertegenwoordiging rekening met huidige structurele ongelijkheden en schaalvoordelen. (Pierik & Van der Burg 2014, p. 501 en 502). Het is denkbaar dat deze neutraliteitsopvatting kan worden aangewend, indien empirisch onderzoek uitwijst dat gelovigen, zoals moslima's die een hoofddoek dragen, structureel worden belemmerd op de arbeidsmarkt. Deze neutraliteitsvorm wordt in deze context echter te vergaand geacht, vanwege de zwaarwegende argumenten voor exclusieve neutraliteit en de mogelijkheden die proportionele inclusieve neutraliteit biedt. Bovendien kan het invulling geven aan compenserende inclusieve neutraliteit onrechtmatige directe religieuze discriminatie opleveren, als onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende religies.

³⁴⁴ Vleugel 2019, p. 39-40.

³⁴⁵ Van Ooijen 2012, p. 73 en 229.

³⁴⁶ Te denken valt bijvoorbeeld aan de veronderstelling dat gelovigen niet- of andersgelovigen anders zullen behandelen.

³⁴⁷ Roozendaal 2017, p. 5.

³⁴⁸ Van Ooijen 2012, p. 34; Van der Burg 2009, p.

³⁴⁹ Van der Burg 2009, p. 47-48.

³⁵⁰ Roozendaal heeft deze uitspraken gedaan in het kader van de neutrale uitstraling van private ondernemingen (Roozendaal 2017, p. 5-6). Het is aannemelijk dat vergelijkbare veronderstellingen ook heersen onder een deel van de samenleving ten aanzien van politieambtenaren (Van der Burg 2009, p. 47)

³⁵¹ *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg 31 augustus 2019, note 201.

aan de wil van de meerderheid, maar wordt ook rekening gehouden met de grondrechten van de minderheid.³⁵² In een democratische rechtsstaat kunnen inbreuken op het recht op gelijke behandeling en het recht op godsdienstvrijheid in beginsel niet worden gerechtvaardigd op basis van vooroordelen. Roozendaal merkt op dat discriminatiewetgeving er juist toe dient vooroordelen tegen minderheden aan te vechten en staat slechts beperkingen toe indien dat strikt noodzakelijk is om legitieme doelen te bereiken.³⁵³ Volgens het EHRM is daarvan sprake bij beroepsgroepen die verantwoordelijk zijn voor een onpartijdige behandeling van gebruikers van de betreffende openbare dienst. Ook al zou dit gebaseerd zijn op aannames van burgers over religieus herkenbare ambtenaren. Roozendaal betoogt dat argumenten tot het verbieden van laatstgenoemde uitingen geen discriminatoir karakter hebben, indien deze betrekking hebben op de specifieke inhoud van de taken waarmee de betreffende werknemer is belast.³⁵⁴

Legitimiteit politie

Voorts is van belang dat de legitimiteit van het politieoptreden, met name bij aanwending van de geweldsbevoegdheid, wordt beïnvloed door de sociale structuur en veranderingen in de samenleving. Volgens Reiner reflecteert de politie gevoelig ‘de zich ontvouwende behoeften van een samenleving’.³⁵⁵ Deze behoeften kunnen echter uiteenlopen. Zo moet enerzijds in ogenschouw worden genomen of er draagvlak bestaat voor de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren, aangezien de onpartijdigheid van de politie afhankelijk is van de publieke perceptie. Anderzijds moet gewicht worden toegekend aan het belang dat de politie een afspiegeling vormt van de diverse gemeenschap die het dient.³⁵⁶ Om die reden is het wenselijk dat ook leden van etnische en religieuze minderheidsgroeperingen toegang hebben tot politiefuncties die in contact staan met burgers.³⁵⁷ Deze symbolische functie zou bovendien tot gevolg hebben dat de samenleving effectiever kan

³⁵² Deze definitie heeft prof. dr. E.M.H. Ballin gegeven in een hoorcollege van verdiepend staats- en bestuursrecht.

³⁵³ Roozendaal 2017, p. 4-5; Van der Burg 2009, p. 47-48.

³⁵⁴ Roozendaal 2017, p. 5-6. In dit kader is het relevant op te merken dat het HvJEU in de Bougnaoui-zaak de wensen van klanten om diens taken niet te laten verrichten door een gesluierde werknemster, als subjectieve overwegingen kwalificeerde. Niet als een wezenlijk en bepalend beroepsvereiste (HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204 (*Bougnaoui*), r.o. 40 en 41).

³⁵⁵ Reiner 1992, p. 761-762.

³⁵⁶ De Amsterdamse politietop gaf bijvoorbeeld aan dat meer diversiteit binnen het politiekorps moet worden gecreëerd, aangezien de samenstelling van de bevolking ook verandert. (P. Winterman, ‘Politiechef diep door het stof na commotie om hoofddoek’, ad.nl 14 juni 2017); In dit kader wordt de politie beschouwd als een verzameling individuen (Van der Burg 2009, p. 45 en 46).

³⁵⁷ Van der Burg 2009, p. 45-47. Het afspiegelingsargument is geconstateerd in de geraadpleegde kledingvoorschriften van de Engelse politiekorpsen én in de Nederlandse publieke debatten over en het totstandkomingsproces van het lifestyle-neutraliteitsprincipe.

worden beschermd en ondersteund.³⁵⁸ Het afspiegelingsargument kan ook in verband worden gebracht met het derde neutraliteitsaspect dat Van der Burg en Pierik hebben aangedragen. Zij betogen dat rekening moet worden gehouden met de zichtbare representatie in de openbare dienst van de verschillende culturen en religies in een maatschappij. Deze neutraliteitsvorm kan worden gekoppeld aan de ‘identiteit’ die een samenleving aanneemt.³⁵⁹ Hieruit kan worden afgeleid dat het al dan niet toelaten van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren een erkenning of ontkenning is van de samenstelling van een gemeenschap, waaronder zichtbaar religieuze burgers.

Andere landen ook toegestaan

Bovendien staat een aantal landen zichtbare levensbeschouwelijke uitingen toe bij de politie, zoals Canada, Amerika, Australië en Engeland.³⁶⁰ Tussen Nederland en Engeland heeft rechtsvergelijkend onderzoek plaatsgevonden. Vanwege het draagvlak in Engeland is de onpartijdigheid van de politie niet in het geding, zijn zichtbare levensbeschouwelijke uitingen in meer functies en gebieden toegestaan, zien beperkingen slechts op de inhoud van de politiefunctie en wordt derhalve op een relatief kleiner aantal personen inbreuk gemaakt op het recht op gelijke behandeling en het recht op godsdienstvrijheid. Het Engelse model zou daarom een aspiratiemodel kunnen zijn, maar vanwege de verklaringen uit paragraaf 5.3 kan deze regeling niet zonder meer worden overgenomen.

Andere beroepen en pluralisering functies veiligheidshandhaving

Het gegeven dat de politie beschikt over de geweldsbevoegdheid kan een zwaarwegende overweging zijn om een exclusieve neutraliteitsinterpretatie te hanteren. In de belangenafweging moet echter ook worden betrokken dat de politie niet de enige actor is die bevoegd is tot geweldstoepassing. Zo hebben ook de krijgsmacht, rechterlijke macht en organisaties die beschikken over economische en culturele dwangmiddelen deze bevoegdheid, zoals bestuursorganen en *non-state actors* zoals, scholen en media.³⁶¹ Bovendien worden voorgaande functies in toenemende mate uitgeoefend door (andere) publieke en private partijen. Dit wordt ook wel de ‘pluralisering’ van voornoemde functies genoemd. Van een wettelijke

³⁵⁸ Deze stelling wordt aangehaald door een woordvoerder van de Home Office in Engeland (‘Sikh police want ballistic turban’, news.bbc.co.uk, 8 mei 2009); Zo is de politie voor haar functioneren in aanzienlijke mate afhankelijk van informatie van burgers – bijvoorbeeld middels een aangifte of getuigenverklaring – en daarmee van het vertrouwen van burgers in de politie (Terpstra 2010 (2), p. 31; Cornelissens & Ferwerda 2010, p. 17).

³⁵⁹ Pierik & Van der Burg 2014, p. 501; Van der Burg 2009, p. 28-29.

³⁶⁰ P. Winterman, ‘Amsterdamse politie wil hoofddoekjes toestaan bij uniform’, *Ad* 18 mei 2017, *Ad.nl*.

³⁶¹ In paragraaf 2.3.3 zijn deze beroepen nader uiteengezet.

basis voor geweldstoepassing door deze andere actoren is vooralsnog geen sprake.³⁶² In die zin doet deze ontwikkeling tot dusver geen afbreuk aan het geweldsmonopolie. Deze privatisering vormt wel een bedreiging voor dit staatsmonopolie. Het is immers niet altijd meer duidelijk wie nu wie onder controle houdt.³⁶³ Bovendien vervullen de niet-politieactoren een steeds grotere maatschappelijke rol in de veiligheidshandhaving.³⁶⁴ Daardoor is het denkbaar dat zij ook steeds meer en grotere bevoegdheden krijgen toegewezen, waardoor het staatsmonopolie op geweldstoepassing steeds meer onder druk komt te staan. Dit zou ook gevolgen hebben voor de neutraliteitsinterpretatie die wordt aangewend om zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren al dan niet toe te staan. Neutraliteitopvattingen zijn namelijk cultuur- en tijdgebonden en opereren in een maatschappelijke context.³⁶⁵

Maatschappelijke belangen

Vergeleken met de exclusieve neutraliteitsopvatting, heeft proportionele inclusieve neutraliteit tot gevolg dat religie een hogere rechtsbescherming geniet. Vickers benadrukt dat met de ontwikkeling van religieuze rechtsbescherming maatschappelijke belangen worden gediend. Hierbij kan worden gedacht aan de bevordering van sociale integratie van religieuze minderheden en de handhaving van noties van waardigheid, autonomie en gelijkheid.³⁶⁶ Bovendien hebben zichtbaar religieuze jongeren meer voorbeeldfiguren als levensbeschouwelijke uitingen (bijvoorbeeld) bij de politie zijn toegestaan.³⁶⁷

6.3.3 Conclusie

Voorgaande argumenten in beschouwing nemend, wordt geconcludeerd dat exclusieve neutraliteit de geringste schending tot gevolg heeft van grondrechten van degenen die in aanraking komen met de politie. Indien met de publieke perceptie op de onpartijdigheid van de politie geen rekening wordt gehouden, komen het gezag en de legitimiteit van de politie in het geding. Dit kan afbreuk doen aan een democratische rechtsstaat. Vanwege de geweldsbevoegdheid van de politie vervult zij immers (vooralsnog) een belangrijke functie in de samenleving. De exclusieve neutraliteitsinterpretatie vertegenwoordigt daarmee zwaarwegendere belangen en dit beleid zou in lijn zijn met het Europese juridisch kader.

³⁶² Boutelier e.a. 2011, p. 15.

³⁶³ Besselink 2008, p. 7.

³⁶⁴ Boutelier e.a. 2011, p. 15.

³⁶⁵ Roozendaal 2017, p. 4; Van der Burg 2009, p. 8.

³⁶⁶ Vickers 2014, p. 327.

³⁶⁷ J. Terpstra, 'Agente met hoofddoek: acceptabel?', trouw.nl 18 mei 2017.

Voorgaande gaat slechts op bij een gebrek aan draagvlak voor proportionele inclusieve neutraliteit. Deze neutraliteitsinterpretatie heeft namelijk een beperktere schending tot gevolg van de grondrechten van religieus herkenbare politieambtenaren. Daarnaast vertegenwoordigt deze neutraliteitsvorm tevens zwaarwegende belangen. Zo wordt daarmee afspiegeling bewerkstelligd, wat bevorderlijk is voor de legitimiteit van de politie en voor een effectievere bescherming van de samenleving. Daarbij illustreert de Engelse regeling dat het mogelijk is dat de politie onpartijdig kan zijn én zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren kan toestaan. Bovendien is het aannemelijk dat vooroordelen een betrekkelijk grote rol spelen in het gebrek aan draagvlak voor toelating van dergelijke uitingen. En in een gepolariseerde democratische rechtstaat zijn het de grondrechten die tegenwicht moeten bieden aan draagvlak dat (voornamelijk) is gebaseerd op vooroordelen.

6.4 Gezichtspunten

De neutraliteitsinterpretaties vertegenwoordigen andere – mogelijk tegengestelde – belangen. Met dit spanningsveld is omgegaan door aan beide neutraliteitsinterpretaties invulling te geven. Bij gebrek aan draagvlak is het vertrekpunt exclusieve neutraliteit, waardoor zichtbare levensbeschouwelijke uitingen voor alle politieambtenaren in beginsel zijn verboden. Proportionele inclusieve neutraliteit³⁶⁸ fungeert als kritisch perspectief, om tevens te voldoen aan diens zwaarwegende redenen. Op deze manier is getracht evenwichtige gezichtspunten te ontwikkelen die de toelaatbaarheid van dergelijke uitingen voor politieambtenaren bepalen.

6.4.1 Functie

Zichtbare levensbeschouwelijke uitingen zijn toegestaan voor alle functies waarbij geen visueel contact bestaat tussen de politieambtenaar en de burger. De levensbeschouwelijke uitingen zijn dan niet zichtbaar voor de burger, waardoor de burger geen aannames over de betreffende politieambtenaar kan hebben op basis van diens uiterlijk. Daardoor kunnen het gezag en de legitimiteit van de politie ook niet in het geding komen.

³⁶⁸ 'Proportionele' inclusieve neutraliteit betekent dat levensbeschouwelijke uitingen worden gerepresenteerd naar evenredigheid van de omvang van de betreffende (minderheids)groepering. Dit is echter moeilijk te bewerkstelligen, aangezien het hanteren van quota's controversieel is (Zie bijvoorbeeld: 'Positieve discriminatie bij sollicitaties bevoordeelt nu alleen witte mannen', *Joop*, joop.bnnvara.nl 18 mei 2016; S. Philipse, 'Discriminatie op de arbeidsmarkt tegengaan: wat werkt wel?' *One World* 31 juli 2019). Voorts kan het maken van onderscheid tussen levensbeschouwelijke uitingen directe discriminatie naar godsdienst opleveren ten aanzien van de levensbeschouwelijke uitingen die 'minder' naar voren mogen komen. Hiervoor bestaat echter een beperkt aantal rechtvaardigingen en wordt daarom niet aangeraden.

Voorts zijn zichtbare levensbeschouwelijke uitingen toelaatbaar wat betreft functies waarbij de politieambtenaar niet over een geweldsbevoegdheid beschikt.³⁶⁹ De burger verkeert in dat geval namelijk in een minder kwetsbare positie. Vanwege de relatief ruime definitie van geweld³⁷⁰ en omdat de politietaak voornamelijk bestaat uit handhaving, zal deze uitzondering gelden voor een gering aantal functies. Zo zullen wijkagenten en politieagenten – in gebieden waar daartoe geen draagvlak bestaat – niet zichtbaar religieus mogen zijn. Baliemedewerkers en politieambtenaren die aangiftes opnemen bijvoorbeeld wel. Zichtbare levensbeschouwelijke uitingen zijn echter niet toegestaan wanneer uit een concrete beoordeling blijkt dat daardoor de inhoudelijke functie vervulling in het geding komt. Hierbij kan worden gedacht aan redenen die gerelateerd zijn aan communicatie, veiligheid en hygiëne.

6.4.2 Gebied

Bovendien is van belang dat ruimte bestaat voor lokale verschillen in het toelaten van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren. Op die manier kan beter worden ingespeeld op de uiteenlopende behoeftes die daaromtrent bestaan in de gemeenschap die het politiekorps dient. Op lokaal niveau is het ook makkelijker om draagvlak te meten en te creëren. Het is namelijk aannemelijk dat de lokale overheid, zoals een gemeente of provincie, in nauwer contact staat tot de burger. Het doel is om geleidelijke gewenning³⁷¹ – en daarmee draagvlak – te bewerkstelligen in het maatschappelijk klimaat.

6.4.3 In ontwikkeling

Deze neutraliteitsopvattingen beïnvloeden de noodzakelijkheidstoets, die plaatsvindt in het kader van het recht op gelijke behandeling en het recht op godsdienstvrijheid. Ten aanzien van de functies en de gebieden waarbij de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen afhankelijk is van de neutraliteitsbenadering en het draagvlak, wordt opgemerkt dat deze cultuur- en tijdgebonden zijn. Daarbij hebben publieke discussies en uitspraken van gezaghebbende juridische instanties hun weerslag op de dominante neutraliteitsbenadering, waardoor de uitkomst van een belangenafweging nooit een vaststaand gegeven is.³⁷²

³⁶⁹ Ingeval een uniform wordt gedragen is het van belang dat deze levensbeschouwelijke uitingen worden aangepast aan de kleur van het politie-uniform, door de betrokken politieambtenaar zelf of door de politie-eenheid. Hiermee wordt een uniforme uitstraling bewerkstelligd.

³⁷⁰ Hiermee wordt bedoeld op de Nederlandse definitie van geweld, zie hiervoor paragraaf 2.3.1.

³⁷¹ Volgens Van Ooijen kan gewenning de lading van religieuze uitingen namelijk verminderen (E. Walstra, 'Liever geen ambtenaar met een hoofddoek', *Binnenlandsbestuur* 20 september 2017).

³⁷² Vleugel heeft het in deze context over de grond- en bijtoon. De grondtoon is de neutraliteitsbenadering die door de meerderheid wordt gedragen. Bijtonen worden gevormd door de maatschappelijke discussie. Door

Hoofdstuk 7

Beoordeling Nederlandse en Engelse regeling

7.1 Inleiding

Onderhavig hoofdstuk beoordeelt of de Nederlandse en Engelse regeling aangaande het verbod dan wel de toelating van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren voldoen aan de gezichtspunten zoals geformuleerd in paragraaf 6.4. In paragraaf 7.2 en 7.3 vindt deze toetsing plaats van achtereenvolgens het Nederlandse en Engelse juridisch kader en diens rechtvaardigingen. De beoordeling is gebaseerd op de normatieve redenen van paragraaf 3.4.2 en 4.4.2.

7.2 Nederland

Nederland hanteert krachtens Gedragscode Lifestyle-neutraliteit een verbod op – onder andere – zichtbare levensbeschouwelijke uitingen. Deze beperking is van toepassing op alle politieambtenaren met functioneel publiekscontact. Bovendien draagt deze gedragscode ‘neutraliteit’ als legitiem doel aan. Dit betreft een exclusieve neutraliteitsinterpretatie.³⁷³ In voorgaand hoofdstuk is geconcludeerd dat deze neutraliteitsvorm kan worden aangewend bij een gebrek aan draagvlak voor proportionele inclusieve neutraliteit. Erkend wordt namelijk dat als voor de laatstgenoemde neutraliteitsinterpretatie te weinig draagvlak bestaat, het opleggen daarvan onwenselijk is. En op dit moment is daarvoor in Nederland onvoldoende draagvlak, althans wat betreft de politie.³⁷⁴ Maar door het vastleggen van het neutraliteitsdoel in combinatie met een verbod op zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren, bestaat geen tot weinig ruimte om neutraliteit anders te interpreteren. Dit kan de geleidelijke gewenning aan dergelijke uitingen belemmeren. Overigens heeft het CRM dit neutraliteitsargument proberen te relativeren, door na te gaan of de betrokken politieambtenaar wel rechtstreeks contact had met burgers. De Nationale Politie en de minister van Justitie hebben het CRM-oordeel – en zijn neutraliteitsopvatting echter ter zijde geschoven.³⁷⁵

deze wisselwerking is de uitkomst van een belangenafweging nooit een ‘uitgemaakte zaak’. (Vleugel 2019, p. 34-35)

³⁷³ Paragraaf 5.3.3 licht toe waarom dit het hanteren van een exclusieve neutraliteitsinterpretatie impliceert.

³⁷⁴ Zie bijvoorbeeld M. van Schie, ‘Links-islamitisch verbond pleit voor hoofddoek bij politie’, *EW* elsevierblad.nl 23 februari 2018; P. Winterman, ‘Politiechef diep door het stof na commotie om hoofddoek’, *Ad.nl* 14 juni 2017.

³⁷⁵ ‘Geen hoofddoek bij het uniform’, *Politie* 20 december 2017 (inclusief link naar de brief van de politie aan het CRM); *Kamerstukken II* 2017/18, 29628, 745.

Functie

Uit het lifestyle-neutraliteitsprincipe en het CRM-oordeel aangaande de politiehoofddoek blijkt dat functioneel publiekscontact ziet op zowel visueel als niet-visueel contact.³⁷⁶ Daarmee is niet voldaan aan het eerste gezichtspunt.

De Gedragscode Lifestyle-neutraliteit maakt ten aanzien van de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren niet expliciet onderscheid naar functie,³⁷⁷ ook niet naar functies waarbij al dan niet een geweldsbevoegdheid is toegekend. Het CRM heeft in haar oordeel ook geen belang toegekend of aandacht besteed aan het geweldsmonopolie van de politie, mogelijk omdat betrokkene niet bevoegd was tot geweldstoepassing. Wel is in voornoemde gedragscode neergelegd dat de veiligheid van de politieambtenaar een van de redenen is om zichtbare levensbeschouwelijke uitingen te verbieden. Uit de formulering van het lifestyle-neutraliteitsprincipe blijkt echter dat niet per functie of situatie wordt beoordeeld of de veiligheid van de betreffende politieambtenaar daadwerkelijk in het geding is. Het CRM is dit wel nagegaan.³⁷⁸ Bij de bekendmaking van de niet-opvolging van dit oordeel, gaven de Nationale Politie en minister van Justitie niet aan dat zij vervolgens wel een concrete beoordeling zullen maken hieromtrent.³⁷⁹ Derhalve is het tweede gezichtspunt ook niet vervuld.³⁸⁰

Gebied

De Gedragscode Lifestyle-neutraliteit is een landelijke uniforme richtlijn, die geen ruimte laat voor lokale verschillen. De Nationale Politie en de minister van Justitie hebben dit nogmaals benadrukt, na voornoemd oordeel van het CRM.³⁸¹ Voorgaand beleid komt niet overeen met het derde gezichtspunt. Overigens is in Rotterdam geprobeerd de hoofddoek toe te staan voor Rotterdamse politieagenten, maar dit voorstel is door een meerderheid van de gemeenteraad verworpen.³⁸²

Uit het voorgaande wordt geconcludeerd dat de Gedragscode Lifestyle-neutraliteit niet voldoet aan de gezichtspunten zoals geformuleerd in paragraaf 6.4.

³⁷⁶ Verzoekster had in eerste instantie namelijk alleen telefonisch burgercontact en mocht toen ook geen uniform dragen in combinatie met haar hoofddoek (CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, overweging 3.1).

³⁷⁷ De enige geconstateerde restrictie is dat de politieambtenaar functioneel publiekscontact moet hebben.

³⁷⁸ CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, overweging 6.15.

³⁷⁹ 'Geen hoofddoek bij het uniform', *Politie* 20 december 2017 (inclusief link naar de brief van de politie aan het CRM); *Kamerstukken II* 2017/18, 29628, 745.

³⁸⁰ Overigens zou verzoekster bij de uitoefening van haar politiewerkzaamheden wel een hoofddoek in combinatie met een politie-uniform mogen dragen, ingeval de Gedragscode Lifestyle-neutraliteit voldeed aan de gezichtspunten uit paragraaf 6.4.

³⁸¹ 'Geen hoofddoek bij het uniform', *Politie* 20 december 2017 (inclusief link naar de brief van de politie aan het CRM); *Kamerstukken II* 2017/18, 29628, 745.

³⁸² M. van Schie, 'Links-islamitisch verbond pleit voor hoofddoek bij politie', *EW* elsevierblad.nl 23 februari 2018.

7.3 Engeland

In Engeland ontbreekt op nationaal niveau een regeling aangaande de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen door politieambtenaren. Door het gebruik van open termen in Regulation 45 en Annex W van de Police Regulations 2003 is dit overgelaten aan lokale politiekorpsen. In het kledingvoorschriftenbeleid van de drie grootste Engelse politiekorpsen is de hoofdregel geconstateerd dat dergelijke uitingen zijn toegestaan, waarin in bepaalde gevallen ook wordt gefaciliteerd. Hiermee wordt invulling gegeven aan proportionele inclusieve neutraliteit.³⁸³ Bovendien lijkt voor dit beleid (vooralsnog) draagvlak te bestaan, aangezien de totstandkoming geschiedde zonder discussie.

Functie

Uit de geraadpleegde beleidsstukken blijkt dat de uitzonderingen op voornoemde hoofdregel slechts zien op de inhoud van de betreffende politiefunctie, die worden vastgesteld na een concrete belangenafweging. Hierbij zijn de argumenten gezondheid en veiligheid geconstateerd. Het vereiste dat het gezicht zichtbaar moet blijven, kan duiden op een communicatie-argument. Het geweldsmonopolie speelt als zodanig geen rol in de toelaatbaarheid van dergelijke uitingen en er wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen politieambtenaren die al dan niet rechtstreeks in contact staan tot burgers. De rol die het afspiegelingsargument speelt in de rechtvaardiging voor het beleid, duidt er juist op dat visueel contact tussen burgers en religieus herkenbare politieambtenaren wordt ervaren als meerwaarde.

Gebied

In Engeland bepalen lokale politiekorpsen de toelaatbaarheid van zichtbare levensbeschouwelijke uitingen. Uit de geraadpleegde kledingvoorschriften blijkt dat daarbij in ogenschouw wordt genomen dat het politiekorps een afspiegeling vormt van de gediende gemeenschap. Dit lijkt te worden gedreven door *Home Office targets*.³⁸⁴ Het is niet bekend hoe de politiekorpsen het draagvlak meten hieromtrent. Mogelijk doet de Met dit door het afnemen van Equality Impact Assessments onder belanghebbenden.

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het Engelse beleid aan alle gezichtspunten zoals geformuleerd in paragraaf 6.4 voldoet.

³⁸³ Paragraaf 5.3.3 licht toe waarom dit proportionele inclusieve neutraliteit betekent.

³⁸⁴ Zie bijvoorbeeld 'Police hope for Muslim head start', news.bbc.co.uk, 24 april 2001

Hoofdstuk 8

Conclusie

Met de bevindingen uit de vorige hoofdstukken in gedachten, geeft dit hoofdstuk antwoord op de centrale vraag: “Kan het verbod op zichtbare levensbeschouwelijke uitingen uit aanhef en lid 1 Gedragscode Lifestyle-neutraliteit worden gerechtvaardigd, gelet op het geweldsmonopolie van de politie in het licht van de staatsneutraliteit?”

Het huidige verbod geeft invulling aan de exclusieve neutraliteitsopvatting. De rechtvaardiging hiervoor is dat burgers die in aanraking komen met de politie in een kwetsbare positie verkeren, vanwege het geweldsmonopolie van de politie. Ingeval voor het merendeel van de burgers zichtbare levensbeschouwelijke uitingen de ‘schijn van partijdigheid’ wekken, kan toelating van deze uitingen afbreuk doen aan het gezag en de legitimiteit van de politie en daarmee aan de democratische rechtsstaat. Dit verbod is daarom verenigbaar met Unierecht en het EVRM.

Indien draagvlak bestaat voor religieuze uitingen door politieambtenaren, heeft het hanteren van een proportionele inclusieve neutraliteitsinterpretatie echter een geringere schending op het recht op gelijke behandeling en het recht op godsdienstvrijheid tot gevolg. Bovendien wordt hiermee een aantal zwaarwegende belangen behartigd. Zo heeft het toestaan van zichtbaar religieuze politieambtenaren tot gevolg dat de politie een afspiegeling vormt van de samenleving, wat bevorderlijk is voor de legitimiteit en effectiviteit van politieoptreden.

Door de formulering van gezichtspunten is getracht de beperking op voornoemde grondrechten terug te brengen tot het strikt noodzakelijke, daarom op een evenwichtige wijze invulling te geven aan beide neutraliteitsopvattingen en daarmee rekening te houden met de verschillende belangen van een gepolariseerde, pluriforme democratische rechtsstaat. Voornoemde gedragscode voldoet niet volledig aan deze gezichtspunten, omdat de reikwijdte te ruim is. Religieuze uitingen zijn namelijk niet toegestaan voor politieambtenaren die niet-visueel functioneel publiekscontact hebben, in voornoemde gedragscode is geen concrete beoordeling neergelegd van de vraag of de veiligheid van de zichtbare religieuze politieambtenaar in het geding is, en bij de toelaatbaarheid van dergelijke uitingen is geen onderscheid gemaakt naar functies waarbij al dan niet een geweldsbevoegdheid is toegekend. Ten slotte is geen ruimte voor lokale verschillen, waardoor het niet mogelijk is om op kleine(re) schaal in te spelen op het draagvlak voor zichtbaar religieuze politieambtenaren, wat geleidelijke gewenning daaraan belemmert. Daarmee kan het huidige verbod niet volledig worden gerechtvaardigd, gelet op het geweldsmonopolie in het licht van de staatsneutraliteit.

Bibliografie

Adams, TOTB 2011

L.H.J. Adams, 'Versluierende taal? Spreken over onderwijs en levensbeschouwing en over de juridische vormgeving daarvan', *TOTB* 2011, p. 36-41.

Altena 2016

J.G.H. Altena, *Het legaliteitsbeginsel en de doorwerking van Europees recht in het Nederlandse materiële strafrecht* (Meijers-reeks, nr. 268), Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Besselink 2008

L.F.M. Besselink, 'Geweldsmonopolie, grondwet en krijgsmacht', *Publicaties van de Staatsrechtkring*, Nijmegen: Wolf Publishers 2008, deel 26.

Bijsterveld 2003

S. Bijsterveld, 'De staat als 'neutral organiser of religions'? Een analyse van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens', *Tijdschrift voor religie, recht en beleid* 2013, V4, nr.1, p. 44-64.

Boutelier e.a. 2011

H. Boutelier e.a., *De positie van de politie. Een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*, Apeldoorn: Politieacademie 2011.

Bunschoten, in: T&C Grondwet en Statuut 1983

Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 1 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018).

Bunschoten, in: *T&C Grondwet en Statuut* 1983, art. 6 Gw (online, bijgewerkt 1 juli 2018).

Burg, van der, 2009

W. van der Burg, *Het ideaal van de neutrale staat. Inclusieve, exclusieve en compenserende visies op godsdienst en cultuur* (oratie Universiteit Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Butler 2016

M. Butler, *Equality and Anti-Discrimination Law. The Equality Act 2010 and other anti-discrimination protections*, Londen: Spiramus Press Ltd 2016.

Cliteur 2009

P.B. Cliteur, 'De religieus neutrale staat: voor en tegen', in: F.T. Oldenhuis (red.), *Een neutrale staat: kreet of credo?*, Heerenveen: Protestantse Pers 2009, p. 27-77.

Cornelissens & Ferwerda 2010

A. Cornelissens & H. Ferwerda, *Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2010.

Devos & Dehullu 2014

C. Devos & C. Dehullu, 'Staat en parlement', in: C. Devos e.a., *Een Plattegrond van de macht: inleiding tot politiek en politieke wetenschappen*, Gent: Academia Press 2014, p. 332-387.

Ernste, O&R, 2012/74

P.E. Ernste, Bindend advies, *O&R* 2012, nr. 74.

Geldof, AB 2018/26

T.D. Geldof, annotatie bij: CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94, AB 2018/26.

Goldschmidt 2003

J.E. Goldschmidt, 'Gelijkheid als fundamenteel recht: de spanning tussen gelijke behandeling en sociale cohesie in een veranderende samenleving', in: P.B. Cliteur & H.-M.Th.D. ten Napel (red.), *Rechten, plichten, deugden*, Nijmegen: Ars Aequi 2003, p. 95-111.

Linden, van der, BWKJ 2013

T. van der Linden, 'Het legaliteitsbeginsel in de privaatrechtelijke rechtsvinding', *BWKJ* 2013, vol. 28, p. 87-107.

Lettinga 2011

D.N. Lettinga, *Framing the hijab: The governance of intersecting religious, ethnic and gender differences in France, the Netherlands and Germany* (diss. Amsterdam UvA): Ridderprint Offsetdrukkerij Bv 2011.

Loenen, NJCM-bull 2001/26

T. Loenen, 'Hoofddoeken voor de klas en in de rechtbank: op weg naar een multicultureel publiek domein?', *NJCM-bull* 2001/26, nr. 7, p. 851-868.

Loenen 2006

T. Loenen, *Geloof in het geding. Juridische grenzen van religieus pluralisme in het perspectief van de mensenrechten*, Den Haag: SDU 2006.

Loenen, NJCM-bull 2017/35

T. Loenen, 'De houdbaarheid van de Nederlandse regulering van religieuze symbolen op de

werkvloer in het licht van de Europese rechtsontwikkeling’, *NJCM-bull* 2017/35, nr. 4, p. 461-476.

Naeyé 2009

J. Naeyé, ‘Vertrouwen in het geweldsmonopolie’, in: G. Meershoek (red.), *Politiestudies: terugblik en vooruitzicht. Een bundel essays voor Kees van der Vijver*, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie 2009, p. 117-132.

Ooijen, van, 2012

H. van Ooijen, *Religious symbols in public functions. A comparative analysis of Dutch, English and French justifications for limiting the freedom of public officials to display religious symbols*, Antwerpen: Intersentia 2012.

Pierik & Burg, van der, 2014

R. Pierik & W. van der Burg, ‘What is neutrality?’, *Ratio Juris*, vol. 27, p. 496-515.

Rawls 1993

John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press 1993.

Reiner 1992

R. Reiner, ‘Policing a Postmodern Society’, *The Modern Law Review* 1992, vol. 55, no. 6, p. 761-781.

Roozendaal, TAP 2017

W.L. Roozendaal, ‘Neutraliteit op de werkvloer en het hoofddoekverbod’, *TAP* 2017, afl. 5.

Sackers, in: T&C Strafvordering 2013

Sackers, in: *T&C Strafvordering* 2013, art. 3 Polw 2012 (online, bijgewerkt 1 augustus 2019).

Sackers, in: *T&C Strafvordering* 2013, art. 7 Polw 2012 (online, bijgewerkt 1 augustus 2019).

Schalken 2009

T.M. Schalken, ‘Politiegeweld en publieke verantwoording’, in: M.J. Borgers e.a. (red.), *Politie in beeld, liber amicorum Jan Naeyé*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

Terpstra 2010

J.B. Terpstra, *De maatschappelijke opdracht van de politie* (oratie Nijmegen): Boom Juridische uitgevers 2010.

Terpstra 2010

J.B. Terpstra, ‘Burgers over de politie. Over de betekenis en relevantie van

burgeropvattingen’, in: C.D. Vijver & P. van der Deelman (ed), *De verantwoordelijkheid voor veiligheid*, Dordrecht: Stichting SMVP Producties 2010, p. 31-50.

Terpstra, Stokkum, van, Spreeuwen 2013

J. Terpstra, B. van Stokkom & R. Spreeuwen, *Toezichhouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte – een internationale vergelijking-*, Nijmegen: WODC 2013.

Tetley, Louisiana Law Review 2000/60

W. Tetley, ‘Mixed jurisdictions: Common Law v. Civil Law (Codified and Uncodified)’, *Louisiana Law Review* 2000/60, nr. 3, p. 678-738.

Vanheeswijck, CDV 2012

G. Vanheeswijck, ‘Tolerantie, passief en actief pluralisme’, *CDV* 2012, Winter nr. 4, p. 126-134.

Veld, van der, V&O 2012

P. van der Veld, ‘Mediation in zakelijke geschillen’, *V&O* 2012, afl. 9.

Verhaar, b en m 2001

O. Verhaar, ‘Mogen Nederlandse moslimagenten een hoofddoek dragen?’, *b en m* 2001, nr. 28/4, p. 202-212.

Vleugel 2019

J. Vleugel, ‘Religie, belangenafweging en neutraliteit’, *Tijdschrift voor religie, recht en beleid* 2013, V10, nr.3, p. 32-51.

Weber & Lassman 1994

T. Weber & P. Lassman, *Weber Political Writings*, Cambridge University Press 1994.

Lijst van gebruikte jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 27 maart 2002, nr. 45701/99 (*Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*).

EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (*Leyla Şahin v. Turkey*).

EHRM 27 mei 2013, nr. 48420/10 and 3 others (*Eweida and Others v. the United Kingdom*).

EHRM 26 februari 2016, nr.64846/11 (*Ebrahimian v. France*).

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 14 maart 2017, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203 (*Achbita*).

HvJ EU 14 maart 2017, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204 (*Bougnaoui*).

Hoge Raad

HR 4 mei 1984, ECLI:NL:PHR:1984:AG4807

HR 21 maart 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AC9283

HR 31 maart 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA5322

Rechtbanken

Rb. Haarlem 18 maart 1997, ECLI:NL:RBHAA:1977:AG1390.

Kantonrechter Tiel 1 september 2004, ECLI:NL:RBARN:2004:AS6299

College voor de Rechten van de Mens

CRM 26 mei 2016, ECLI:NL:XX:2016:45.

CRM 20 november 2017, ECLI:NL:XX:2017:94.

Commissie gelijke behandeling

CGB 17 juni 1999, oordeel 1999-56.

CGB 2 december 2004, oordeel 2004-154.

CGB 31 oktober 2006, oordeel 2006-217.

CGB 20 juni 2007, oordeel 2007-104.

CGB, ‘Pluriform Uniform?’, CGB-Advies/2007/08, november 2007.

CGB 21 juni 2011, oordeel 2011-95.

Employment Appeal Tribunal

Employment Appeal Tribunal 30 maart 2007, *Azmi v Kirklees Metropolitan Borough Council* [2007] ICR 1154.

Employment Tribunal

Employment Tribunal 26 oktober 2009, *Muhammed v The Leprosy Mission International* [2009] ET/2303459/09.