

# Analyse

DATUM 21 oktober 2014  
VOLGNUMMER 2014-2015/1

COMMISSIE Commissie voor onderwijs  
en Gelijke Kansen

## Arrest Raad van State over verbod op dragen van zichtbare Levensbeschouwelijke symbolen door leerlingen

Vanaf 1 september 2013 geldt in het Gemeenschapsonderwijs een algemeen verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke symbolen door leerlingen. In ons jaarverslag 2012-2013 meldden we dat naar aanleiding daarvan toen al verschillende klachten bij de Klachtenlijn van het Kinderrechtencommissariaat binnenkwamen. Die klachten gaan niet alleen over GO!-scholen maar ook over scholen uit het vrij onderwijs. En ze kwamen zowel van moslimmeisjes als van sikh-jongens.

We stelden toen vast dat er zich in het debat rond levensbeschouwelijke symbolen in het onderwijs twee visies aftekenen die – toch van dezelfde basis-principes vertrekkend – tot verschillende conclusies komen.

De ene visie stelt dat precies ter bescherming van de godsdienstvrijheid de beleving en uiting ervan best privé blijft. Levensbeschouwelijke symbolen horen volgens die visie niet thuis op school. Toch niet in het officieel onderwijs. Zo kan een leerling er ook niet op aangekeken worden. De andere visie stelt dat het juist goed is om levensbeschouwelijke symbolen zo weinig mogelijk te beperken. Dat biedt meer kansen voor een open dialoog over de waarden achter die symbolen. Enkel beperken waar het nodig is om de veiligheid en de openbare orde te verzekeren, zo luidt het.

### Uit ons jaarverslag 2012-2013

Voor beide visies zijn argumenten aan te voeren. Het debat lijkt nog lang niet afgerond te zijn. Het Kinderrechtencommissariaat hoopt dat het debat verder in alle openheid gevoerd kan worden en vraagt ook naar de leerlingen zelf te luisteren. Het debat moet daarom ook in de school zelf gevoerd worden.

Met zijn arrest brengt de Raad van State (RvS) interessante elementen in het debat.

## Over welk arrest gaat het?

Het gaat over het arrest van de Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak, IXe kamer), dd. 14 oktober 2014, (nr. 228.748) in de zaak

Sharanjit Singh ("verzoekende partij")

versus het Gemeenschapsonderwijs ("verwerende partij"), vertegenwoordigd door:

1. Het centrale niveau van het GO!
2. Scholengroep 13 - Zuid-Limburg

rond het verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens.

Het arrest is te vinden op de [site van de Raad van State](http://www.raadvst-consetat.be) (www.raadvst-consetat.be).

## Voorwerp van het beroep

De vraag tot nietigverklaring slaat concreet op:

1. Het schoolreglement van het KA Sint-Truiden  
[in feite: het Schoolreglement van Middenschool 1 Sint-Truiden, en met name het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens]
2. De goedkeuring door de Raad van het Gemeenschapsonderwijs van omzendbrief 2013/1/omz en de opdracht aan de afgevaardigde bestuurder om de omzendbrief te bezorgen aan de Raden van Bestuur van de scholengroepen
3. De omzendbrief 2013/1/omz zelf: "Omsendbrief inzake het verbod op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens"

## Beslissing van de Raad van State

1. De Raad van State vernietigt het aan de leerlingen opgelegde verbod om zichtbare levensbeschouwelijke kentekens te dragen, opgenomen in het schoolreglement van Middenschool 1 Sint-Truiden (scholengroep 13, campus Tichelrij).
2. De Raad van State verwerpt de twee andere vragen tot nietigverklaring. De omzendbrief verstuurd vanuit het centrale niveau van het GO! wordt dus niet vernietigd.

Een gelijkaardig arrest werd uitgesproken met betrekking tot twee andere scholen. In de overige scholen van het GO! blijft het verbod van kracht. Wie in één van die andere scholen van het GO! het verbod wil aanvechten, zal dus een afzonderlijk beroep moeten indienen bij de Raad van State.

## Hoofdargumenten

1. Voor de vernietiging van het verbod in het schoolreglement in Middenschool 1 Sint-Truiden:

Het GO! toont niet aan dat

- (a) er in (de school in) Sint-Truiden een lokale maatschappelijke noodzaak bestaat tot het invoeren van zo'n verbod (§51.2, §69), noch dat
- (b) er in Vlaanderen in het algemeen zo'n noodzaak bestaat (§73, §74, §75).

2. Voor het niet vernietigen van de omzendbrief:

Een omzendbrief voegt geen rechtsregels toe aan de rechtsorde, maar verduidelijkt of interpreteert die alleen maar. De RvS kan bijgevolg geen omzendbrieven vernietigen, enkel akten en reglementen (§30). De betwiste omzendbrief uitgestuurd door de Raad van het GO! bevat volgens

de RvS enkel een interne, voorbereidende instructie bestemd voor scholen en heeft geen direct “grieffhoudend karakter vis-à-vis de leerlingen” (§30, §31). De Raad van het GO! is trouwens ook niet bevoegd voor het uitvaardigen van regels voor leerlingen – enkel de scholen zelf kunnen een schoolreglement opstellen. De Raad van het GO! had volgens de RvS ook niet de bedoeling de bevoegdheid van de scholen en scholengroepen in verband met het opstellen respectievelijk bekrachtigen van schoolreglementen te “usurperen”, dat wil zeggen: zich een bevoegdheid toe te eigenen die hem niet toekomt (§30).

## Meer gedetailleerde analyse

Het GO! bracht een reeks bezwaren aan waarmee zij de ontvankelijkheid van het beroep bij de RvS betwisten. Behalve de bezwaren tegen de vraag tot vernietiging van de omzendbrief (§32) werden die allemaal verworpen (§7, §11, §15, §22, §34, §39.3). De argumenten voor het niet vernietigen van de omzendbrief werden hoger al samengevat. In wat volgt, beperken we ons hoofdzakelijk tot de argumentatie die de RvS leidde tot de vernietiging van het betwiste verbod in het schoolreglement van Middenschool 1 in Sint-Truiden. We beginnen echter met de uitspraak van de RvS over de consequenties die verbonden zijn aan het zich akkoord verklaren met het schoolreglement.

### Akkoord met schoolreglement en toch protesteren?

Het GO! voert aan dat de leerling en zijn ouders zich bij de inschrijving in Middenschool 1 te Sint-Truiden toch wel akkoord verklaard hebben met het schoolreglement. Dat bevatte op dat moment al het verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens. Hoe kunnen ze dan achteraf nog beroep aantekenen tegen dat verbod?

De RvS verwerpt dit bezwaar op grond van de overweging (§34):

Een akkoordverklaring met het schoolreglement is enkel een formele voorwaarde voor de inschrijving, houdt geen afstand in van enig vorderingsrecht en impliceert dan ook enkel het engagement tot naleving ervan, onverminderd het gebruik van de ter beschikking staande rechtsmiddelen en in afwachting van een uitspraak over de wettigheid door de bevoegde rechter.

*Met andere woorden “tekenen voor akkoord” is eigenlijk enkel “zich engageren tot naleving, zonder dat je op alle punten echt akkoord moet gaan”. En je behoudt je recht om tegen bepaalde punten in dat schoolreglement te protesteren.*

In wat volgt, bekijken we argumentatie ten gronde tegen het betwiste verbod.

### Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens als vertrekpunt

De RvS vertrekt van artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dat (§49.1 – §49.3)

- (1) de vrijheid van godsdienstovertuiging, godsdienstbeleving en – uiting vastlegt,
- (2) bepaalt dat aan die beleving/uiting enkel beperkingen opgelegd kunnen worden
  - a. “bij wet”

- b. als die beperkingen een wettig/legitiem doel dienen (openbare veiligheid, openbare orde, gezondheid, goede zeden, bescherming van de rechten en vrijheden van anderen) én in verhouding staan tot dat doel (proportionaliteitsbeginsel)
- c. als die beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving (maatschappelijke noodzaak)

Met betrekking tot “godsdienstbeleving” komt het volgens de RvS aan het individu toe te bepalen wat hij/zij beschouwt als deel van zijn geloof. Een Sikh moet bijvoorbeeld niet kunnen *bewijzen* dat het dragen van de *patka* (tulband) in zijn godsdienst expliciet als religieus voorschrift geldt (§39.2).

Ook het gegeven dat de leerling niet-confessionele zedenleer volgt, vormt voor de RvS geen reden om te twijfelen aan zijn geloofsovertuiging (§38.1):

Geen enkele regel vereist dat de keuze van de leerling voor het levensbeschouwelijke vak op school moet stroken met zijn of haar persoonlijke opvattingen. Desgewenst kan een leerling tijdens de schoolloopbaan ervoor opteren om kennis te maken met meerdere levensbeschouwingen en regelmatig een andere keuze maken.

## Neutraliteitsprincipe

De RvS confronteert dat gegeven (het EVRM artikel 9) met:

- (1) de grondwet die de Gemeenschappen oplegt *neutraal* onderwijs in te richten, om de keuzevrijheid van de ouders [tussen confessioneel en niet-confessioneel onderwijs] te kunnen waarborgen (§60.4);
- (2) het bijzonder decreet van 1998 over het Gemeenschapsonderwijs dat aan de Raad van het GO! de bevoegdheid verleent om concreet invulling te geven aan het neutraliteitsprincipe (§51.4, §51.5, §51.6).
- (3) De opvatting van het Grondwettelijk Hof omtrent het begrip “neutraliteit”:

- a. Het Grondwettelijk Hof stelt dat de invulling van het neutraliteitsbeginsel en het pedagogisch project beginselverklaringen zijn waarvan de formulering “in algemene termen [moet] worden gesteld, omdat het gaat over een principiële kader dat op verschillende niveaus en in gevarieerde omstandigheden moet worden geconcretiseerd” (§71).
- b. De concrete invulling kan evolueren in samenhang met het pedagogisch project (§51.4).
- c. Er is echter een minimuminhoud waarvan niet afgeweken kan worden:

Neutraliteit = eerbied voor de filosofische, ideologische en godsdienstige overtuiging van de ouders. Het is verboden om enige opvatting te benadelen, te bevoordelen of op te leggen. (§51.4)

Dat is in die zin analoog aan de neutraliteit die openbare diensten moeten betonen (§60.1, §60.2). Een verbod op dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens kan vanuit dat argument opgelegd worden aan het personeel. Om het ook op te leggen aan leerlingen zijn volgens de RvS echter andere argumenten nodig (§60.3):

Zij [leerlingen] zijn niet de verstrekker van het onderwijs, maar gebruiker van het Gemeenschapsonderwijs als overheidsdienst.

- d. Een algemeen verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens kan volgens het Grondwettelijk Hof door de Raad van het GO! “als algemene beleidslijn”

aangenomen worden (§51.4, §71), maar, zo voegt de RvS daar aan toe:

- elke lokale uitwerking van zo'n algemene beleidslijn van het GO! in een concreet schoolreglement moet getoetst worden aan art. 9.2 van het EVRM (§51.3, §67).
- e. De RvS stelt dat die bevoegdheid tot concreet invullen van "neutraliteit" trouwens niet om het even welke invulling toelaat. Die invulling moet in overeenstemming zijn met het principe van de godsdienstvrijheid (§52).
  - Neutraliteit vergt wel dat proselitisme (bekeringsdrang) onder leerlingen tegengegaan wordt. Er mag immers geen opvatting opgelegd worden, ook niet door medeleerlingen, stelt de RvS, verwijzend naar een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM):

Welnu, ook gedragingen van leerlingen – zoals proselitisme, maar ook andere – kunnen de omgevingsvoorwaarden om als schoolbestuur te kunnen instaan voor het strekken van neutraal onderwijs fnuiken (§60.4).
  - Er moet echter een onderscheid gemaakt worden tussen proselitisme en "dragen van een levensbeschouwelijk kenteken" (§53).

Zo hebben ouders volgens de RvS niet het recht te eisen dat hun kinderen niet geconfronteerd worden met levensbeschouwelijke kentekens van andere leerlingen. Tenzij die kentekens gedragen worden als een daad van agressie of provocatie, om druk uit te oefenen, als daad van proselitisme of uit propagandadoeleinden (§58).

De RvS verwerpt ook het argument dat het verbod voor het GO! nodig zou zijn om zijn pedagogisch project te realiseren (§58):

Er valt verder niet in te zien hoe het loutere dragen van levensbeschouwelijke kentekens door leerlingen – buiten de zo-even opgesomde omstandigheden – het Gemeenschapsonderwijs zou verhinderen om een objectief en pluralistisch onderwijscurriculum aan te bieden dat de leerlingen in staat stelt een kritische geest te ontwikkelen en aan te scherpen, ook met betrekking tot ideologische, filosofische en godsdienstige aangelegenheden
  - Een verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens is dus wel mogelijk, maar enkel als aan de voorwaarden in artikel 9.2 van het EVRM voldaan is (§51.3).

## Toetsing aan voorwaarden in het EVRM

Vervolgens bekijkt de RvS (de argumenten voor) of het genoemde verbod in het schoolreglement van Middenschool 1 te Sint-Truiden beantwoordt aan de voorwaarden die artikel 9.2 van het EVRM stelt aan beperkingen op godsdienstuitingen.

### "Bij wet"

De term *wet* moet in zijn meest algemene betekenis begrepen worden als elke rechtsregel die een burger in staat stelt te voorzien wat toegelaten is en wat niet. Een bepaling in een schoolreglement [*, indien op reguliere wijze in dat schoolreglement opgenomen,*] beantwoordt aan die definitie. Het arrest verwijst hier naar eerdere uitspraken van de RvS en van EHRM (§54.1 – §54.5).

Wat dus niet zou kunnen: een leerkracht die een individuele leerling ad hoc verbiedt een hoofddoek te dragen.

## Een wettig (legitiem) doel dienen

De opsomming in artikel 9.2 van het EVRM moet volgens het EHRM restrictief geïnterpreteerd worden. De RvS overloopt de argumenten van het GO!

(1) **“Gelijke onderwijskansen bieden”** valt volgens de RvS onder “beschermen van de rechten en vrijheden van anderen” en is dus een legitiem doel (§58).

(2) **“Verhinderen dat vrouwelijke leerlingen moreel onder druk worden gezet om levensbeschouwelijke symbolen te dragen”**. De RvS beoordeelt dit als een legitiem doel (§59.2).

Verwijzend naar EHRM stelt de RvS wel dat gendergelijkheid niet kan ingeroepen worden om vrouwen/meisjes te verbieden een vrijwillig gekozen praktijk (zoals het dragen van een hoofddoek) uit te oefenen.

(3) **“Beteugelen dat schoolkeuze niet gebaseerd is op pedagogisch project maar louter op de mogelijkheid tot het dragen van levensbeschouwelijke kentekens”** (§59.3). De RvS verwerpt dit argument.

a. De ouders moeten enkel instemmen met het pedagogisch project (cf. Codex Secundair Onderwijs). Dat wil volgens de RvS niet zeggen dat hun schoolkeuze alleen of in de eerste plaats daarop gebaseerd moet zijn (§59.3):

Het zou met de vrije schoolkeuze van de ouders en de leerlingen in strijd komen, zo daarenboven van hen een bewijs moet voorliggen dat zij niet enkel met het [pedagogisch] project kunnen instemmen, maar dat zij daarenboven hun keuze voor deze of gene school uitsluitend of minstens primordiaal hebben laten bepalen door dit project. Er kunnen tal van andere redenen zijn die een schoolkeuze determineren, zoals de nabijheid van de school, de keuze van de klasgenoten, het studieaanbod, de naschoolse opvangmogelijkheden en zo veel meer. De verwerende partij mag het wellicht anders willen, maar die andere motieven uitschakelen is niet onder te brengen bij één van de doelstellingen die limitatief zijn opgesomd in artikel 9.2 EVRM.

b. **De vorming van concentratiescholen tegengaan** (van moslimkinderen bijvoorbeeld), volgens de RvS “een mogelijke achterliggende, ‘verhulde’ reden”, is volgens het arrest evenmin een legitiem motief (§59.3).

(4) **“Bepaalde symbolen worden gaandeweg de uitdrukking van een politiek-maatschappelijke visie”** (§59.4).

Dit wordt volgens de RvS door het GO! niet verder verduidelijkt en de RvS kan bijgevolg niet verifiëren of dit in te passen valt bij één van de rechtmatige gronden vermeld in artikel 9.2 van het EVRM. Dit argument wordt daarom verworpen.

Gezien twee van de door het GO! opgeworpen doeleinden door de RvS als legitiem beoordeeld worden, is ook aan de tweede voorwaarde van artikel 9.2 van het EVRM voldaan (§61). Dan rest nu nog de derde voorwaarde.

## Maatschappelijke noodzaak

De laatste voorwaarde in artikel 9.2 EVRM, vergt volgens de RvS dat aan drie eisen voldaan wordt (§62):

- Er is een dwingende maatschappelijke behoefte.
- De beperking moet pertinent zijn.
- De beperking moet proportioneel zijn.



- (1) De RvS stelt vast dat op het ogenblik dat de Raad van GO! voor het eerst uitsprak voor een algemeen verbod (11/09/2009), er in 328 van de 699 GO!-scholen al een geheel of gedeeltelijk verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens was. Die 328 schoolreglementen zijn evenwel niet het voorwerp van de klacht (§64).
- (2) De RvS meent dat een algemeen verbod op het dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens niet principieel in strijd is met artikel 9.2. EVRM (§66.1). De omstandigheden kunnen zo zijn dat individuele maatregelen (zoals orde- en tuchtmaatregelen tegen leerlingen die druk uitoefenen op medeleerlingen, zich proselitisch gedragen, enz.) niet volstaan en dat een meer algemene beperkende maatregel (op het dragen van levensbeschouwelijke kentekens) nodig is. De RvS verwijst naar arresten van het EHRM.
  - a. Niet alleen reeds gerezen conflicten kunnen voor zo'n algemene maatregel ter verantwoording ingeroepen worden, maar evengoed te verwachten toekomstige problemen, voor zover die niet louter hypothetisch zijn (§66.1). Een algemene maatregel kan dus legitiem zijn *om erger te voorkomen* of om de verdere verspreiding van een probleem te vermijden.
  - b. Maar de noodzaak van zo'n algemene maatregel moet wel op basis van concrete omstandigheden verantwoord kunnen worden, bijvoorbeeld door aan te tonen dat religieuze spanningen een keerpunt bereikt hebben (§67, §68, verwijzing naar EHRM).
- (3) De RvS vindt dat in verband met grondwettelijke en internationaal beschermde rechten en vrijheden niet zomaar aanvaard kan worden dat het verbod de regel zou worden en het recht of de vrijheid de uitzondering (§73).

### **Lokale maatschappelijke noodzaak niet aangetoond**

- (4) De RvS stelt vast (en het GO! ontkent niet) dat de Sikh-gemeenschap getroffen wordt door een maatregel die eigenlijk bedoeld is om de spanningen/*peer pressure* die op sommige scholen binnen de moslimgemeenschap rond het dragen van de hoofddoek bestaat, tegen te gaan. Dat ook binnen de Sikh-gemeenschap zulke spanningen/*peer pressure* zouden bestaan, wordt volgens de RvS door het GO! alleen verondersteld, niet aangetoond (§69).
- (5) Binnen de betrokken school in Sint-Truiden blijkt ook geen sprake te zijn van andere concrete ordeverstoringen waarin andere religies betrokken zouden zijn (§51.2, §69). Voor de betrokken school is er dus geen dwingende maatschappelijke behoefte die een algemeen verbod op dragen van zichtbare levensbeschouwelijke kentekens verantwoordt (§69).

### **Brede maatschappelijke noodzaak niet aangetoond**

- (6) De RvS onderzoekt vervolgens of een veralgemeend verbod (voor alle scholen van het GO!) verantwoord kan worden vanuit de opdracht van het GO! om de rechten en vrijheden van anderen [andersdenkenden] te beschermen (§70). De Middenschool 1 in Sint-Truiden voerde het verbod immers enkel in om te voldoen aan de algemene beleidslijn van het GO! (§51.3).
- (7) De RvS stelt vast dat de algemene beleidslijn van het GO! op enkele maanden tijd evolueerde van
  - a. een lijn met motto *la liberté en tout et pour tous* (geen algemene repressieve maatregel maar autonomie aan de

scholen om desgevallend op te treden – verwijzing naar een GO!-nota van 2004, een GO!-visietekst van 2006, notulen van de Raad van GO! van 2007 en een GO!-tekst in juni 2009) naar

b. een algemeen verbod op 11 september 2009 (§72).

Die ommekeer gebeurde naar aanleiding van de problemen in de athenea van Antwerpen en Hoboken (§72).

(8) De RvS stelt vast dat de maatschappelijk context waarover het GO! spreekt “al jaren zó” was en dat het veralgemeend verbod “enigszins uit de lucht [valt]” (§73). De interne documenten van het GO! verwijzen alleen naar de situatie in de regio Antwerpen en de genoemde problemen houden alleen verband met de hoofddoek van moslimmeisjes.

“Het vermeende verdringingseffect is nergens gedocumenteerd in de stukken die aan de Raad van State zijn voorgelegd.”

De RvS kan dus niet oordelen of er echt sprake is van

- a. “een daadwerkelijk gevaar waarvoor breed opgetreden moet worden”, dan wel van:
- b. “een sporadisch vastgestelde gebeurtenis waartegen ad hoc kan worden opgetreden”, of
- c. “een geografisch toegespitst fenomeen dat mogelijk met een geografisch beperkt verbod kan worden opgelost” (§74).

(9) Dat bijna de helft van de GO!-scholen al een verbod had ingevoerd (en de andere helft dus nog niet), wijst volgens de RvS *eerder niet dan wel* op de nood aan een algemeen verbod (§75). Indien zo’n noodzaak er wel was, zou die andere helft er in de GO!-enquête uit 2009 wel een opmerking over gemaakt hebben – wat echter niet het geval was (§74). De situatie in twee Antwerpse scholen vormt volgens de RvS een onvoldoende grond om een algemeen verbod in alle scholen te verantwoorden (§75).

De RvS komt tot de conclusie dat het betwiste verbod in het schoolreglement van de middenschool 1 in Sint-Truiden ook niet verantwoord kan worden vanuit een meer algemene maatschappelijke noodzaak (§75):

Aldus blijken er in het voorliggende dossier géén overtuigingsstukken voor te liggen die de motieven vermogen te ondersteunen waarom de eerdere, méér godsdienstvrijheidlievende opvatting over het dragen van levensbeschouwelijke kentekens door leerlingen mocht worden verlaten voor een algemene beperking die óók wordt opgelegd in scholen waar geen actuele behoefte daartoe is signaleerd.