

Aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. Minister van Justitie en Veiligheid
Zijne Excellentie, D.M. van Weel
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 13 februari 2025

Betreft: NJCM consultatie AMvB neutraal uniform voor buitengewoon opsporingsambtenaren

Hooggeachte heer van Weel,

1. Inleiding

Het ontwerpbesluit inzake het neutraal uniform voor buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: AMvB neutraal uniform) is op 19 december 2024 in consultatie gegaan. Dit ontwerpbesluit stelt een wijziging van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: BBO) voor. Deze wijziging ziet op het invoeren van een verbod op het dragen van zichtbare uitingen van godsdienst of levensovertuigingen bij het uniform van buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's). Boa's mogen na inwerkingtreding van het besluit bijvoorbeeld geen crucifix, keppeltje of hoofddoek meer dragen bij het uitoefenen van hun beroep. Volgens de regering is het noodzakelijk om op deze manier neutraliteit bij buitengewoon opsporingsambtenaren juridisch te waarborgen, omdat zij een bijzondere overheidstaak uitoefenen waarbij gezagsuitoefening, dwangmiddelen en geweldsbevoegdheden een diepe impact hebben op burgers. Een neutrale uitstraling, zonder zichtbare religieuze of anderszins levensbeschouwelijke uitingen, zou essentieel zijn om het vertrouwen van burgers te waarborgen en discriminatie of partijdigheid te voorkomen. Aangezien de huidige richtlijn afdwingbaar is, wordt een wettelijk verbod noodzakelijk geacht.¹

Het NJCM acht het voorgenomen verbod op religieuze uitingen voor boa's zeer onwenselijk vanwege het ongerechtvaardigde discriminerende karakter en bovenal niet noodzakelijk en ten aanzien van de beschreven doelstelling. Een 'neutraal' uiterlijk waarborgt geen neutraal handelen en leidt juist tot indirecte discriminatie, in het bijzonder met betrekking tot moslimvrouwen en joodse mannen. Uit de onderbouwing volgt niet waarom het besluit de genoemde belangen dient en voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. De strijdigheid met het nationaal grondrechtelijk kader leidt dan ook tot een onrechtmatige inbreuk op de vrijheid van religie en levensovertuiging en het recht op gelijke behandeling. Het NJCM roept daarom nadrukkelijk op tot heroverweging van dit besluit.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 29628, nr. 1099 (Bijlage: Richtlijn Lifestyle-neutraliteit boa).

In deze brief zal het NJCM uiteenzetten wat de grondslag is voor de bedenkingen die zij bij het verbod heeft. De bedenkingen zien voornamelijk maar niet uitsluitend op het uitgangspunt dat uiterlijke homogeniteit synoniem is voor innerlijke neutraliteit, op de strijdigheid met de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en het recht op gelijke behandeling en op het inzetten en gebruiken van de algemene bevoegdheid uit artikel 142 lid 4 Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) als wettelijke grondslag voor de inbreuk die men met dit verbod maakt op deze grondrechten. Deze onderwerpen zullen in deze volgorde worden behandeld. Tot slot zal kort worden verwezen naar relevante oordelen van het College van de Rechten van de Mens.

2. Schijn van neutraliteit

De opvatting dat een ambtenaar in uniform geen religieuze uitingen mag hebben past binnen de opvatting van exclusieve neutraliteit. De gedachte hierachter is dat een ambtelijke organisatie neutraliteit uitstraalt door uiterlijke homogeniteit.² Het NJCM betwijfelt of deze benadering praktisch haalbaar en doelmatig is in een multiculturele samenleving. Er zijn talloze andere persoonskenmerken, zoals huidskleur en geslacht, die ambtenaren niet kunnen verbergen. Dit roept de vraag op waarom juist religieuze uitingen zouden moeten verdwijnen, terwijl deze andere zichtbare onderscheidende kenmerken onvermijdelijk blijven. Een dergelijk verbod vormt daarmee eerder een willekeurige inperking, waarmee de beoogde homogeniteit overigens ook niet bereikt wordt nu dit onmogelijk is. Daarbij is het streven naar een homogeen voorkomen een krampachtig vasthouden aan een denkbeeld dat volledig indruist tegen de realiteit van een maatschappij waarin men juist sterk hecht aan de vrijheid van het individu en de diversiteit die daaruit voortkomt.

Daarnaast ziet het NJCM niet in hoe een 'neutraal' voorkomen zorgt voor neutraal handelen. Boa's zijn ambtenaren en dienen zich te allen tijde onpartijdig en objectief op te stellen in hun werk. Dit is al vastgelegd in de Ambtenarenwet en de ambtseed, die elke ambtenaar verplicht om te handelen in het algemeen belang en politieke neutraliteit te waarborgen.³ Daarnaast zijn er op grond van artikel 16 BBO duidelijke vereisten waar een ambtenaar aan dient te voldoen om de noodzakelijke bekwaamheid aan te tonen. Het vermogen om neutraal te handelen valt onder deze bekwaamheidstoets. Bij de werving en selectie van boa's wordt daarom beoordeeld of een kandidaat onpartijdig kan functioneren.

Neutraliteit betekent dus niet dat uiterlijke kenmerken, zoals religieuze kleding, een belemmering vormen. Innerlijke neutraliteit en uiterlijke diversiteit zijn immers niet met elkaar in strijd. Integendeel, boa's kunnen onpartijdig en professioneel handelen, ongeacht hun religieuze, culturele of anderszins gekarakteriseerde achtergrond. En juist voor een afspiegeling van de vele gemeenschappen binnen onze samenleving, is het belangrijk dat handhavers zich kunnen identificeren met de inwoners, en dat deze laatste zich in hen kunnen herkennen. Wat vooral telt, is het handelen van een ambtenaar en diens bekwaamheid en betrouwbaarheid daarbij. Een verbod op religieuze symbolen, creëert een ongegronde en onnodige uitsluiting en gaat daarmee voorbij aan het principe dat een ambtenaar wordt beoordeeld op diens professionele gedrag en integriteit.⁴

² Vleugel 2020, p. 164.

³ artikel 6 jo. 7 Ambtenarenwet 2017 en ambtseed.

⁴ Handreiking ambtenaren en grondrechten 2023, p. 2.

Andere landen zoals Engeland laten zien dat religieuze kleding en een uniform prima samengaan, bijvoorbeeld door het ontwerpen van bijpassende hoofddoeken.⁵

Het idee dat uiterlijke neutraliteit leidt tot neutraliteit in handelen is daarom dan ook een schadelijke misvatting. Wat als ‘neutraal’ wordt beschouwd is niet waarde vrij. Dit kan religieuze minderheden marginaliseren, terwijl democratie hun bescherming zou moeten waarborgen. Neutraliteitsvoorschriften versterken impliciete vooroordelen en bestaande machtsstructuren.⁶

Al met al is er dan ook sprake van een schijn van neutraliteit. Deze illusie wordt gebruikt om discriminerende vooroordelen binnen de dominante culturele meerderheid te legitimeren. Neutraliteit wordt selectief toegepast, waarbij religieuze uitingen, zoals de hijab, als teken van partijdigheid worden gezien. Dit is gebaseerd op aannames over loyaliteit en strijdig met onze juist gevierde liberale waarden. Het verbod op religieuze uitingen wordt verder gerechtvaardigd door te voorspellen dat burgers deze als niet-neutraal zouden ervaren, terwijl deze verwachte ervaring juist voortkomt uit de vooroordelen van de voorspeller. Zo worden bestaande discriminerende opvattingen verder geïnstitutionaliseerd.⁷

3. **Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging**

Voor een deel van de werknemers is het dragen van religieuze uitingen een essentieel onderdeel van hun identiteit. Binnen gemeentelijke organisaties is het voor ambtenaren in publieksgerichte functies reeds jarenlang gebruikelijk om religieuze symbolen te mogen dragen. Alleen in bepaalde uniformfuncties, zoals bij handhaving en toezicht, is dit op dit moment nog niet altijd toegestaan. Het is ten aanzien van alle ambtenaren vanzelfsprekend belangrijk dat zij professioneel en onpartijdig handelen, ongeacht hun religieuze overtuiging. Het feit dat het voor de meeste ambtenaren geen probleem is om een zichtbare religieuze uiting te dragen op de werkvloer bevestigt dat er geen strijd hoeft te zijn tussen het dragen van de uiting en het dragen van ambtelijke verantwoordelijkheden en het vermogen om bevoegdheden onpartijdig en neutraal uit te voeren. Dit is tevens in lijn met de fundamentele vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, zoals deze is geborgd in de Grondwet.

Op pagina's 4 en 5 van de toelichting op het ontwerpbesluit wordt ingegaan op het recht van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Dit recht is onder meer in artikel 6 Grondwet, artikel 9 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 18 van het Internationaal verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) gecodificeerd en Nederland heeft zich hieraan gecommitteerd. Inbreuk op dit recht kan alleen in specifieke gevallen en is aan strikte eisen onderworpen.

De regering stelt, kort samengevat, dat artikel 6 Grondwet niet van toepassing is nu de reikwijdte ervan niet strekt tot situaties zoals bedoeld in het voorgestelde besluit. Verder geeft ze aan dat ten aanzien van artikel 9 lid 2 EVRM aan het vereiste van een wettelijke grondslag en een legitiem belang is voldaan. Dit wordt onderbouwd door te verwijzen naar de noodzakelijkheid van het verbod ten opzichte van het functioneren van een democratische samenleving. Volgens de regering is het noodzakelijk dat boa's een neutrale uitstraling hebben omdat zij een bijzondere overheidstaak uitvoeren waarbij zij dwangmiddelen en geweldsbevoegdheden kunnen toepassen. Deze neutrale uitstraling zou bewerkstelligd worden door het niet dragen van zichtbare religieuze uitingen. Het verbod zou verder legitiem en proportioneel zijn, nu dit het belang van neutraliteit dient.

⁵ Kieft 2022.

⁶ Hutten & Mustafa 2023, p. 365.

⁷ Hutten & Mustafa 2023, p. 366.

Het belang van de boa om in vrijheid diens godsdienst of levensovertuiging te mogen belijden is in deze afweging volgens de regering ondergeschikt. Daarbij wordt ook aangevoerd dat de maatregel enkel van toepassing is in situaties waarin de boa in uniform of werkkleding herkenbaar is als zijnde boa en in contact komt met het publiek.

Vanuit juridisch oogpunt is het voorgestelde verbod op religieuze uitingen problematisch. Het is maar zeer de vraag of een dergelijke regeling past binnen het nationaal grondwettelijk kader van de beschermde vrijheid van godsdienst. De uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen kan volgens artikel 6, lid 2 Grondwet slechts worden beperkt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Het gestelde belang van de neutraliteit in het perspectief van de aanname dat het dragen van een zichtbare religieuze uiting daarmee in strijd is, past niet binnen deze doelcriteria. Het voorgestelde verbod is daarmee in strijd met het nationaal grondwettelijk kader.

Indien nationale wetgeving een sterkere grondwettelijke bescherming biedt dan het EVRM, heeft de bescherming die door de Grondwet wordt geboden voorrang. Dit houdt in – zoals blijkt uit zaken betreffende de relatie tussen de Wet openbare manifestaties en het EVRM – dat de bescherming die artikel 6 Grondwet biedt, niet kan worden ingeperkt op basis van het EVRM indien dit verdrag meer mogelijkheden biedt om het recht te beperken. Het feit dat het EVRM meer doelcriteria bevat onder de term "legitieme doelen", doet geen afbreuk aan de specifieke bescherming die de Grondwet biedt. Een enkele verwijzing naar de ruimte die het EVRM voor dit voorstel zou bieden, is dus zowel te kort door de bocht als onjuist. Het argument lijkt geen of onvoldoende rekening te houden met de interactie van rechtsordes.

De regering betoogt dat het verbod buiten de reikwijdte van artikel 6 Grondwet valt, en dat derhalve deze grondwettelijke bescherming niet van toepassing is. Dit getuigt van een selectieve en beperkende interpretatie van de totstandkoming en de onderliggende betekenis van de vrijheid van levensovertuiging en religie. Het laat een te enge visie zien op de reikwijdte van dit wetsartikel. Artikel 6 is niet beperkt tot besloten ruimtes: "het belijden buiten gebouwen en besloten plaatsen kan zich in beginsel bij elke godsdienst of levensovertuiging voordoen".⁸ Het eerste lid van artikel 6 waarborgt in zijn algemeenheid de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, zowel binnen als buiten gebouwen en besloten plaatsen. Het tweede lid beoogt specifiek ook de belijdenis van religie en levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen, waarmee het recht op openbare manifestatie van deze overtuigingen juist verder wordt beschermd. Door het verbod buiten de reikwijdte van artikel 6 te plaatsen, wordt deze bredere interpretatie van een belangrijk vrijheidsrecht tenietgedaan. Het is juist van belang deze vrijheden zo breed mogelijk te waarborgen, wat impliceert dat ook openbare uitingen van religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen niet zomaar mogen worden beperkt.

Daarnaast merken wij op dat het EHRM in verschillende uitspraken herhaaldelijk heeft benadrukt dat de vrijheid van religie en levensovertuiging een fundamenteel recht is, dat niet lichtvaardig mag worden ingeperkt.⁹ Alleen in gevallen waarin er sprake is van een zwaarwegend publiek belang, kan deze vrijheid beperkt worden.

⁸ Artikel 6: vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, denerlandsegrondwet.nl, punt 3.

⁹ EHRM 3 december 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1203JUD000879901, *Skugar en anderen tegen Rusland*; EHRM 15 januari 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0115JUD004842010, *Eweida e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*.

Dit houdt in dat er niet alleen voldaan moet worden aan één van de legitieme doelen die het EVRM kent, maar ook dat er sprake moet zijn van een 'noodzakelijkheid in een democratische samenleving' en van een 'pressing social need'.

Er moet dus sprake zijn van een dringende maatschappelijke behoefte. Deze noodzakelijkheidstoetsen stellen strenge eisen aan de beperking van fundamentele rechten.

Ten aanzien van het voorgestelde verbod lijkt deze noodzakelijke toets volledig te ontbreken nu niet wordt aangetoond dat een dergelijk ingrijpende beperking van de vrijheid van godsdienst daadwerkelijk gerechtvaardigd wordt door een urgent maatschappelijk belang én dat deze beperking dit belang daadwerkelijk dient. De regering heeft in haar voorstel nagelaten om te onderbouwen waarom zichtbare religieuze uitingen in strijd zijn met het neutraal handelen van de boa. Bovendien wordt niet aangetoond dat het verbod noodzakelijk en proportioneel is in verhouding tot de impact ervan op gelijke kansen en non-discriminatie. Er ontbreekt een wetenschappelijke onderbouwing waaruit blijkt dat zichtbare religieuze uitingen daadwerkelijk afbreuk doen aan de neutraliteit of het functioneren van boa's.

Daarnaast heeft ze niet toegelicht waarom er bij andere ambtenaren geen strijd is tussen het dragen van dergelijke uitingen en het bekwaam en professioneel handelen op basis van bevoegdheden en waarom de beperking dan ook alleen ten opzichte van een beperkte groep ambtenaren eveneens noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Zonder een overtuigende onderbouwing van de noodzaak en effectiviteit kan een beperking van de vrijheid van religie en levensovertuiging enkel als een ongerechtvaardigde inperking van de grondrechten van betrokkenen worden beschouwd.

Voorts schrijft artikel 6 Grondwet geen belangenafweging voor bij beperkingen door de rechter of een bestuursorgaan. Het artikel bepaalt enkel welke regelgever bevoegd is om de godsdienstvrijheid in te perken en op welke gronden. Dit sluit echter niet uit dat bij het opstellen van dergelijke regelgeving een afweging wordt gemaakt tussen het religieuze belang en een algemeen of ander belang.¹⁰ De regering onderbouwt haar standpunt over artikel 6 Grondwet enkel door te stellen dat het verbod niet onder de reikwijdte van dit artikel zou vallen. Men betoogt dat artikel 6 Grondwet niet van toepassing is op het optreden van boa's in het publieke domein en wijst andere interpretaties summier van de hand: *"De uitleg dat artikel 6, eerste lid, Gw uitsluitend niet van toepassing is in (fysieke) ruimtes die onder beheer van andere gerechtigden vallen, acht de regering te strikt."* (AMvB neutraal uniform, p. 6). Hiermee worden alternatieve lezingen van het artikel middels een enkele zin terzijde geschoven, zonder verdere juridische onderbouwing. Gezien het fundamentele karakter van grondrechten zou een beperking ervan zorgvuldiger en uitgebreider moeten worden gemotiveerd.

Tot slot komt daar bij dat deze lezing eraan voorbij gaat dat het grondwettelijk artikel specifiek is vormgegeven door de bevoegdheden te koppelen aan een uitputtend drietal genoemde doelcriteria. Wanneer er geen sprake is van bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, wordt simpelweg niet toegekomen aan een belangenafweging.

¹⁰ Vleugel 2020, p. 152.

4. Gelijke behandeling

Artikel 14 EVRM verbiedt discriminatie bij de uitoefening van de rechten die door het verdrag worden gewaarborgd. Het Protocol bij dit verdrag breidt dit verbod uit naar discriminatie bij de uitoefening van rechten die bij wet zijn toegekend, evenals bij elk handelen van de overheid. Daarnaast bevat artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en politieke rechten een algemeen discriminatieverbod, waarbij het gelijkheidsbeginsel centraal staat: *"Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie recht op gelijke bescherming door de wet"*. Ook artikel 1 Grondwet stelt dat iedereen die zich in Nederland bevindt in gelijke gevallen gelijk moet worden behandeld. De Algemene wet gelijke behandeling (hierna: AWGB) is bedoeld om te waarborgen dat niemand wordt benadeeld op grond van hun religie of levensbeschouwing. Daarnaast stelt zij vereisten aan het gerechtvaardigd maken van onderscheid in gevallen van indirecte discriminatie.

Bij indirecte discriminatie is sprake van onderscheid op gronden die neutraal lijken, maar die bepaalde persoonskenmerken in het bijzonder treft (vgl. Artikel 1 lid 1 sub c AWGB). Het verbod dat in het besluit centraal staat treft in de praktijk vooral vrouwen en meisjes die een hoofddoek als religieuze verplichting beschouwen. Het HvJ EU heeft om deze reden eerder geoordeeld dat neutraliteitseisen een vorm van indirecte discriminatie zijn.¹¹ Wanneer een ogenschijnlijk neutraal beleid, zoals een verbod op het dragen van religieuze symbolen, een onevenredig negatief effect heeft op een specifieke groep leidt dat tot indirecte discriminatie. Hoewel het beleid wellicht niet expliciet gericht is op een bepaalde religie of overtuiging, kan het in de praktijk dus vooral mensen uit bepaalde gemeenschappen treffen die zich identificeren met een bepaalde religie, zoals moslims, joden of christenen.

Dergelijk beleid zorgt er vervolgens voor dat deze groepen minder kansen hebben om bepaalde functies te vervullen, zelfs als dat niet de bedoeling is van het beleid; het effect is hetzelfde: bepaalde groepen worden gediscrimineerd op basis van hun religie.

Beperkingen die niet zorgvuldig zijn afgewogen, kunnen de toegang tot werkgelegenheid voor bepaalde groepen aanzienlijk verminderen, wat niet alleen een juridische maar ook een maatschappelijke schadelijke impact heeft. Door ongerechtvaardigde discriminerende maatregelen te nemen, worden de waarden van gelijke kansen en gelijke behandeling ondermijnd door dezelfde overheid die het als haar taak heeft de gelijkheid van burgers te beschermen en te waarborgen.

Het verbieden van religieuze uitingen in bepaalde functies kan tevens leiden tot directe discriminatie, wat eveneens in strijd is met de AWGB. Directe discriminatie ontstaat wanneer iemand opzettelijk wordt benadeeld of uitgesloten vanwege een specifiek kenmerk, zoals een kenmerk van een bepaalde religie of levensovertuiging. In dit geval zou het verbod op religieuze uitingen, zoals een hoofddoek, keppeltje of crucifix, direct een groep mensen uitsluiten van toegang tot bepaalde functies, puur op basis van hun religieuze identiteit. Dit is een overduidelijke schending van hun recht op gelijke behandeling, omdat zij worden belemmerd in hun beroepskeuze op basis van hun overtuigingen, wat geen legitieme reden voor uitsluiting is.

¹¹ Hutten & Mustafa 2023, p. 363.

Een verbod vermindert ook de diversiteit en representativiteit van de betrokken groep werknemers. Gelijke kansen voor alle burgers zijn essentieel voor een rechtvaardige en inclusieve samenleving.

Het toestaan van religieuze uitingen binnen professionele standaarden bevordert gelijke behandeling en voorkomt daarmee juist ook de uitsluiting van bepaalde groepen.

De AWGB verbiedt dit dan ook expliciet, slechts in een beperkt aantal gevallen en onder zeer strenge voorwaarden mag hiervan worden afgeweken (artikel 2 lid 1 jo. artikel 5 AWGB).

Een cruciaal verband tussen de gevolgen van het voorgestelde verbod en het hierboven aangehaalde discriminatoire karakter ervan, betreft de toegankelijkheid van de functie van boa voor een bredere groep potentiële kandidaten. Het verbod zal naar verwachting immers ook als logisch effect hebben dat jongeren, voornamelijk door hun religieuze overtuigingen – zoals het dragen van een hoofddoek – afzien van een carrière in de handhaving. Het invoeren van een verbod op het dragen van religieuze symbolen in deze functie zou deze groep dan ook effectief uitsluiten van de mogelijkheid om bij te dragen aan de publieke dienstverlening. Dit is niet alleen een gemiste kans voor de betrokkenen zelf, maar ook voor de samenleving als geheel. In een tijd waarin de overheid kampt met personeelstekorten, is het van groot belang om talenten uit diverse gemeenschappen aan te trekken. Diversiteit in de werkvloer bevordert niet alleen inclusiviteit, maar zorgt ook voor een bredere kijk op maatschappelijke vraagstukken en versterkt het vertrouwen tussen de overheid en de verschillende bevolkingsgroepen. Door mensen de toegang tot de functie van boa te ontfemen, worden niet alleen waardevolle bijdragen gemist, maar wordt ook de mogelijkheid om een inclusief, representatief beleid te voeren aanzienlijk beperkt.

Het invoeren van het voorgenomen verbod kan de kloof tussen overheid en bepaalde gemeenschappen daarom dan ook juist verder vergroten, vooral in gebieden waar religieuze diversiteit in grote omvang aanwezig is. Boa's zijn vaak het eerste contactpunt tussen de overheid en burgers, en het creëren van een omgeving waarin burgers zich herkennen in hun handhavers kan bijdragen aan meer wederzijds vertrouwen. Iets waarvoor we ons altijd, maar in het bijzonder ook nú voor moeten blijven inzetten. Aanvullend kan gesteld worden dat dat de uitingen afbreuk doen aan de capaciteiten die iemand heeft om integer te handelen, ook betekent dat mensen zich daardoor ontmenselijkt gaan voelen en niet worden gezien.

5. Artikel 142, lid 4, Wetboek van Strafvordering

De wetgever heeft in artikel 142, lid 4 Sv een wettelijke basis gecreëerd voor het nader vastleggen van regelgeving voor onder andere de instructie van boa's via een amvb. Echter, zoals Voermans in de huidige discussie terecht opmerkt, biedt het huidige Wetboek van Strafvordering niet de noodzakelijke wettelijke grondslag voor een algeheel landelijk verbod op religieuze uitingen.¹²

Een algeheel verbod op religieuze uitingen bij de uitoefening van de functie van boa kan als een inbreuk op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging worden gezien, zoals gewaarborgd in artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM. Een amvb kan deze grondwettelijke vrijheid niet zonder meer beperken, ook niet als zij voortkomt uit de bevoegdheid voor het stellen van nadere regels zoals bedoeld in artikel 142 lid 4 Sv.

¹² *Nieuwsuur*, NOS 14 februari 2024.

De huidige wetgeving biedt die basis simpelweg niet, nu de noodzakelijke belangenafweging en toets van subsidiariteit en proportionaliteit ten aanzien van het maken van een gerechtvaardigde inbreuk op de besproken grondrechten geen onderdeel is geweest van de totstandkoming van artikel 142 lid 4 Sv.

Dat een algemene bevoegdheid geen wettelijke grondslag kan vormen voor het maken van inbreuk op de grondrechten van betrokkenen is vorig jaar door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bevestigd. De Afdeling volgt daarbij de uitleg van het Europees Hof van Justitie dat ten aanzien van de beperking van grondrechten een wettelijke basis noodzakelijk is om bescherming te bieden tegen willekeurig optreden, mede door de reikwijdte van de beperking dermate duidelijk en nauwkeurig te omschrijven.¹³ Daarnaast moet het duidelijk zijn in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de besproken beperking kan worden toegepast, dit ter voorkoming van een verdere beperking dan strikt noodzakelijk. Daarnaast verwijst de Afdeling naar de rechtspraak van het EHRM¹⁴ waaruit blijkt dat ten aanzien van de eisen die aan de wettelijke grondslag worden gesteld, deze strenger en strikter worden als de ernst van de inbreuk groter wordt.¹⁵

De totstandkoming en formulering van artikel 142 lid 4 Sv voldoet niet aan de hierboven omschreven vereisten die worden gesteld aan een wettelijke grondslag waarmee men inbreuk maakt op de grondrechten van betrokkenen. Zij kan daarmee dus niet worden ingezet om de gemaakte en beoogde inbreuk te rechtvaardigen, ook al is het verbod dat de inbreuk vormt in een ander besluit nader geformuleerd. Het uitsluiten van de toepasselijkheid van artikel 6 Grondwet, zoals in het voorstel tot het besluit wordt gedaan, repareert dit gebrek ook niet. Zou de Grondwet in dit geval niet van toepassing zijn, wat overigens niet het geval is, dan geldt onverminderd de grondrechtelijke bescherming op grond van het EVRM en is de noodzakelijke wettelijke grondslag eveneens van toepassing.

6. College voor de Rechten van de Mens

Het Nederlandse mensenrechteninstituut en onafhankelijke toezichthouder in de hoedanigheid van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft vaker geoordeeld over religieuze uitingen bij ambtenaren. Zo werd uitgesproken dat het verbod op religieuze uitingen bij de politie en de rechterlijke macht zorgen voor indirecte discriminatie op basis van godsdienst (zie oordelen 2017-135 en 2001-53).

Daarnaast heeft het College zich vaker over deze kwestie uitgesproken, met name wat betreft haar zorgen over de impact op moslimvrouwen, het risico op stigmatisatie en de spanning met bestaande jurisprudentie en grondrechten.¹⁶ De herhaalde waarschuwingen van het College onderstrepen dat dergelijke verboden niet alleen juridische spanning oproepen, maar ook de inclusiviteit en gelijke behandeling in de samenleving ondermijnen.

¹³ 17 december 2015 WebMindLicenses Kft., ECLI:EU:C:2015:832, punt 81, 6 oktober 2020 État luxembourgeois, ECLI:EU:C:2020:795, punt 76 en 21 juni 2022, Ligue des droits humains, ECLI:EU:C:2022:491, punt 117.

¹⁴ 25 september 2001, P.G. en J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798, paragrafen 44 en 46.

¹⁵ ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1387, rov. 7.

¹⁶ Hoofddoekverbod voor BOA's is stigmatiserend en niet effectief, mensenrechten.nl, 6 april 2022; 'Nationale Politie kan niet zonder meer hoofddoek in combinatie met uniform verbieden voor functie waarin beperkt contact is met de burger', mensenrechten.nl, 20 november 2017.

7. Conclusie

Het voorgestelde verbod op zichtbare religieuze uitingen in combinatie met het dragen van een uniform dan wel werkkleding bij boa's roept zowel juridische als maatschappelijke vragen op. Hoewel de regering stelt dat dit besluit de neutraliteit van de boa zou waarborgen en daarmee het vertrouwen van burgers in de overheid zou versterken, ontbreekt een overtuigende onderbouwing voor deze noodzaak en het verwachte effect van het verbod. Neutraliteit betekent immers onpartijdigheid in handelen en ziet daarmee niet op het uitwissen van zichtbare diversiteit.

Daarnaast leidt het verbod tot indirecte discriminatie en stigmatisatie, met name jegens religieuze minderheden. Ook beperkt zij de toegang tot publieke functies voor mensen die religieuze kleding of andere uitingen van hun levensovertuiging als integraal onderdeel van hun identiteit beschouwen. Dit staat op gespannen voet met het recht op gelijke behandeling en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, zoals verankerd en bevestigd in zowel nationale als internationale wetgeving. Daarnaast biedt het Wetboek van Strafvordering geen wettelijke basis voor een landelijk verbod op zichtbare religieuze uitingen door boa's, aangezien een dergelijke beperking van grondrechten een specifieke wettelijke grondslag vereist. Een amvb op grond van een algemene bevoegdheid om nadere instructies te geven voldoet niet aan de vereisten die aan een dergelijke wettelijke grondslag worden gesteld.

Bovendien betwijfelt het NJCM de verenigbaarheid van het verbod met artikel 6 Grondwet. Dit artikel stelt strikte voorwaarden aan beperkingen van religieuze uitingen, die in dit besluit vanuit het perspectief van NJCM onvoldoende worden onderbouwd. De regering betoogt dat neutraliteit een legitiem doel is, maar slaagt er niet in aan te tonen dat deze maatregel voldoet aan de eisen van proportionaliteit en noodzakelijkheid in een democratische samenleving. Ook laat zij na om te onderbouwen hoe het verbod het gestelde doel dient en ten aanzien van dat doel noodzakelijk is.

Het NJCM concludeert daarom dat de AMvB neutraal uniform niet alleen juridisch problematisch is, maar ook maatschappelijk schadelijk is. Het NJCM roept de regering dan ook op om dit besluit te heroverwegen en te kiezen voor een benadering die recht doet aan de betrokken belangen en de gestelde doelen.

Hoogachtend,



Kavita Hira, Voorzitter NJCM