



Vlaams
Parlement

stuk **1027** (2010-2011) – Nr. 2
ingediend op 13 juli 2012 (2011-2012)

Voorstel van decreet

van de heren Boudewijn Bouckaert, Lode Vereeck,
Jurgen Verstrepen en Ivan Sabbe

houdende het instellen van het verbod
op het dragen van een hoofddoek
in onderwijsinstellingen
en centra voor leerlingenbegeleiding
van de Vlaamse Gemeenschap

Advies

van de Raad van State

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.974/AV
VAN 10 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, algemene vergadering, op 8 juli 2011 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, van advies te dienen over een voorstel van decreet ‘houdende het instellen van het verbod op het dragen van een hoofddoek in onderwijsinstellingen en centra voor leerlingenbegeleiding van de Vlaamse Gemeenschap’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2010-11, nr. 1027/1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 13 december 2011 en 12 januari 2012 (eerste kamer) en van 7 februari 2012 en 10 juli 2012 (algemene vergadering), het volgende advies gegeven:

49.974/AV

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt een verbod in te voeren voor de minderjarige leerplichtige leerlingen om een hoofddoek te dragen indien zij onder het gezag en de verantwoordelijkheid vallen van een instelling van het basisonderwijs, een instelling van het secundair onderwijs of deeltijds kunstonderwijs, een tehuis voor kinderen wier ouders geen vaste verblijfplaats hebben, een internaat of een centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB). De bedoelde onderwijsinstellingen zijn alle instellingen die onderwijs verstrekken dat erkend, gefinancierd of gesubsidieerd is door de Vlaamse Gemeenschap (artikel 3, 1° en 9°). Het verbod zou gelden wanneer de leerlingen zich bevinden op of binnen de infrastructuur van de instelling en wanneer zij deelnemen aan *extra muros* activiteiten van de instelling (zie artikel 5 van het voorstel). Met de term “hoofddoek” wordt “een doek [bedoeld] die om het hoofd gewikkeld is, met de bedoeling om de haren volledig af te dekken en te verbergen” (artikel 3, 10°).

Het voorstel voorziet ook in het opleggen van een aantal verplichtingen aan de genoemde instellingen. De onderwijsinstellingen dienen het verbod op te nemen in hun schoolreglement, en dienen te voorzien in sancties in geval van overtreding van het verbod (artikel 6). Alle genoemde instellingen – d.w.z. de onderwijsinstellingen en de CLB's (artikel 3, 6°) – moeten een doeltreffend handhavingsbeleid voeren door de naleving van het verbod te controleren en op te treden tegen overtreders (artikel 7).

Aan de instellingen wordt daarenboven de mogelijkheid gegeven om het verbod aan te vullen met extra maatregelen, die een “meer restrictieve” uitwerking moeten hebben (artikel 8).

De onderwijsinspectie en de inspectie van de CLB's moeten de uitvoering van het verbod en de naleving van de aan de instellingen opgelegde verplichtingen controleren (artikel 9).

Het voorstel bevat voorts een aantal wijzigingsbepalingen, waarmee het voeren van een doeltreffend beleid inzake het verbod op het dragen van een hoofddoek in de niveaudecreten wordt ingeschreven als een erkenningsvoorwaarde voor de instellingen (artikelen 10 tot 12), en een bepaling waarbij de voorgestelde regeling in werking wordt gesteld op 1 september 2012 (artikel 13).

2. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het verbod vooral gericht is op het dragen van een hoofddoek door moslimmeisjes. Niettemin benadrukken de indieners dat het

49.974/AV

“in essentie niet [gaat] om een verbod op levensbeschouwelijke kentekens *sensu stricto* (...), maar [om] een verbod op een discriminatoir en vrouwenvriendelijk kledingstuk”.¹

De indieners stellen voorts dat zij een dubbele “beleidsdoelstelling” nastreven:

“- de bescherming van het sociopsychologische maturiteitsproces van moslimmeisjes dat hen moet vormen tot sterke, gelijkwaardige en onafhankelijke persoonlijkheden;
- de handhaving van fundamentele westerse democratische waarden en leefpatronen, en meer bepaald de gelijkwaardigheid van man en vrouw.”²

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Zoals de indieners in de toelichting bij hun voorstel schrijven, raakt het voorstel aan een aantal grondwettelijk en verdragsrechtelijk erkende rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van godsdienst.³ Zij toetsen hun voorstel in het bijzonder aan de vrijheid van godsdienst, en komen tot de conclusie dat het voorstel een aanvaardbare beperking van die vrijheid inhoudt.

Ook de Raad van State is van oordeel dat het voorstel in de eerste plaats getoetst moet worden aan de vrijheid van godsdienst. Indien zou blijken dat het voorstel de toets aan die vrijheid kan doorstaan, is er aanleiding om het ook te toetsen aan andere vrijheden van de betrokken personen, zoals de vrijheid van onderwijs en het recht op gelijkheid en niet-discriminatie.

4. De vrijheid van godsdienst wordt in het algemeen gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet, artikel 9 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Die vrijheid omvat onder meer de vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zijn godsdienst tot uiting te brengen.

De indieners van het voorstel erkennen dat het dragen van een hoofddoek kan worden beschouwd als een handeling die gemotiveerd of geïnspireerd is door een godsdienst of een religieuze overtuiging. De Raad van State is het met dat uitgangspunt eens. Zelfs al wordt het dragen van een hoofddoek niet door alle betrokkenen beschouwd als het vervullen van een religieus voorschrift, dan nog moet aangenomen worden dat het voorgestelde verbod

¹ *Parl.St.*, VI. Parl., 2010-11, nr. 1027/1, 10.

² Toelichting, p. 9.

³ Toelichting, p. 3.

49.974/AV

een inmenging vormt in de vrijheid van godsdienst van een niet onaanzienlijk deel van de personen waarop het voorgestelde decreet van toepassing zou zijn.⁴

5. Wanneer de decreetgever een maatregel neemt die moet worden beschouwd als een inmenging in de vrijheid van godsdienst, dient te worden nagegaan of die inmenging verantwoord kan worden. Op grond van de hiervóór genoemde grondwets- en verdragsbepalingen is daartoe vereist dat de maatregel het voorwerp uitmaakt van een voldoende toegankelijke en precieze regeling, dat hij een wettig doel nastreeft en dat hij nodig is in een democratische samenleving.⁵ Die laatste voorwaarde houdt in dat de inmenging beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte. Dat is het geval als blijkt dat pertinente en voldoende redenen worden aangevoerd om de inmenging te verantwoorden en als er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen het nagestreefde wettige doel, enerzijds, en de beperking van de vrijheid van godsdienst, anderzijds.⁶

5.1. In verband met het vereiste dat de inmenging moet berusten op een voldoende toegankelijke en precieze regeling, rijst er te dezen geen probleem. Het voor advies voorgelegde voorstel strekt er immers toe om het verbod tot het dragen van een hoofddoek bij decreet in te voeren.

5.2. In verband met het vereiste van een wettig doel heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanvaard dat de vrijheid om zijn godsdienst tot uiting te brengen, bijvoorbeeld door het dragen van een hoofddoek, kan worden beperkt als de uitoefening van die vrijheid schadelijk is voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, de openbare orde of de openbare veiligheid.⁷

In een aantal zaken waarin het verbod van het dragen van een hoofddoek werd aangevochten, heeft het Europees Hof vastgesteld dat de vrijheid van godsdienst werd beperkt met de bedoeling om de rechten van anderen te beschermen, bijvoorbeeld wanneer de

⁴ In dezelfde zin: EHRM (grote kamer), 10 november 2005, Leyla Şahin t. Turkije, nr. 44774/98, *ECHR*, 2005-XI, § 78, met verwijzing naar het arrest van de kamer van 29 juni 2004 in dezelfde zaak, § 71.

⁵ Zie bijv. Grondwettelijk Hof, 29 juli 2010, nr. 93/2010, B.8.

⁶ Raadpleeg EHRM, 5 oktober 2006, Moscow Branch of the Salvation Army t. Rusland, nr. 72881/01, *ECHR*, 2006-XI, § 77; EHRM, 5 april 2007, Church of Scientology Moscow t. Rusland, nr. 18147/02, § 87; EHRM, 10 juni 2010, Jehovah's Witnesses of Moscow t. Rusland, nr. 302/02, § 108. Zie ook het arrest van het Grondwettelijk Hof geciteerd in de vorige noot.

⁷ Zie bijv. EHRM, beslissing 15 februari 2001, Dahlab t. Zwitserland, nr. 42393/98, *ECHR*, 2001-V, § 1; EHRM (grote kamer), 13 februari 2003, Refah Partisi t. Turkije, nrs. 41340/98 e.a., *ECHR*, 2003-II, § 92; EHRM (grote kamer), 10 november 2005, Leyla Şahin t. Turkije, aangehaald, § 111; EHRM, beslissing 24 januari 2006, Kurtulmuş t. Turkije, nr. 65500/01; EHRM, 4 december 2008, Kervanci t. Frankrijk, nr. 31645/04, § 64, en Dogru t. Frankrijk, nr. 27058/05, § 64; EHRM, beslissingen 30 juni 2009, Bayrak t. Frankrijk, nr. 14308/08, § 2, Gamaledddin t. Frankrijk, nr. 18527/08, § 2, a, Ghazal t. Frankrijk, nr. 29134/08, § 1, en Aktas t. Frankrijk, nr. 43563/08, § 2.

49.974/AV

beperkende maatregel was ingegeven door de noodzaak om leerlingen of studenten die geen hoofddoek droegen te beschermen tegen de druk die, gewild of niet, uitging van hun leerkrachten of hun medeleerlingen en -studenten die de hoofddoek wel droegen.⁸ In andere zaken ging het om de bescherming van de openbare orde, bijvoorbeeld wanneer de beperkende maatregel was ingegeven door de noodzaak om de neutraliteit van de overheid of van het door de overheid ingerichte onderwijs te waarborgen.⁹ Het Europees Hof heeft ook overwogen dat het dragen van de hoofddoek moeilijk te verenigen viel met waarden als tolerantie, respect voor de andere en gelijkheid tussen mannen en vrouwen, daarbij suggererend dat een beperkende maatregel ook strekte tot de bescherming van die waarden.¹⁰

Te dezen gaat het niet om het beschermen van de rechten van anderen of om de bescherming van de neutraliteit van het openbaar onderwijs.¹¹ De indieners van het voorstel hebben daarentegen uitdrukkelijk de bedoeling om de dragers zelf van een hoofddoek, in het bijzonder moslimmeisjes, te beschermen in de ontwikkeling van hun persoonlijkheid, en om daarmee ook de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen, als fundamentele westerse waarde, te handhaven (zie hiervóór, opmerking 2).

Het komt de Raad van State voor dat de bescherming van de betrokkenen zelf begrepen kan worden onder de bescherming van “de rechten van anderen”, en dus beschouwd kan worden als een wettig doel.¹² Ook de bescherming van fundamentele waarden die, zoals de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen, stroken met de kenmerken van een democratische samenleving en die geacht kunnen worden te behoren tot de “openbare orde”, kan beschouwd worden als een wettig doel. De Raad van State acht het nuttig om in dit

⁸ Zie bijv. EHRM, beslissing 15 februari 2001, Dahlab t. Zwitserland, aangehaald; EHRM (grote kamer), 10 november 2005, Leyla Şahin t. Turkije, aangehaald, § 115; EHRM, beslissing 24 januari 2006, Köse t. Turkije, nr. 26625/02, *ECHR*, 2006-II; EHRM, 4 december 2008, Kervanci t. Frankrijk, aangehaald, § 71, en Dogru t. Frankrijk, aangehaald, § 71.

⁹ Zie bijv. EHRM (grote kamer), 10 november 2005, Leyla Şahin t. Turkije, aangehaald, §§ 113-114 en 116; EHRM, beslissingen 24 januari 2006, Kurtulmuş t. Turkije, aangehaald, en Köse t. Turkije, aangehaald; EHRM, 4 december 2008, Kervanci t. Frankrijk, aangehaald, § 72, en Dogru t. Frankrijk, aangehaald, § 72; EHRM, beslissingen 30 juni 2009, Bayrak t. Frankrijk, aangehaald, § 2, Gamaledddyn t. Frankrijk, aangehaald, § 2, a, Ghazal t. Frankrijk, aangehaald, § 1, en Aktas t. Frankrijk, aangehaald, § 2. Zie ook R.v.St., alg. verg. afd. Bestuursrechtspr., 21 december 2010, Topal, nr. 210.000, overweging 6.7.2.

¹⁰ Zie bijv. EHRM, beslissing 15 februari 2001, Dahlab t. Zwitserland, aangehaald. In dezelfde zin: EHRM (grote kamer), 10 november 2005, Leyla Şahin t. Turkije, aangehaald, §§ 115-116. Zie ook R.v.St., alg. verg. afd. Bestuursrechtspr., 21 december 2010, Topal, nr. 210.000, overweging 6.7.2.

¹¹ Onder meer daardoor wijkt het thans voorliggende voorstel af van een voorstel tot invoering van een verbod op het dragen van religieuze tekens in een instelling van het door een gemeenschap georganiseerd of gesubsidieerd onderwijs, waarover de Raad van State eerder advies heeft gegeven. Zie R.v.St., alg. verg. afd. Wetg., advies 48.022/AG van 20 april 2010 over een voorstel van decreet “interdisant le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d’enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française”, *Parl. St.*, Parl. Fr. Gem., 2009-10, nr. 84/2.

¹² Raadpleeg, weliswaar in een heel andere context (hulp bij zelfdoding), EHRM, 29 april 2002, Pretty t. Verenigd Koninkrijk, nr. 2346/02, *ECHR*, 2002-III, § 69.

49.974/AV

verband op te merken dat het beschermen en het bevorderen van de gelijkheid van vrouwen en mannen een taak is die de overheid op een actieve wijze dient te vervullen. Dit blijkt onder meer uit artikel 11*bis*, eerste lid, van de Grondwet, naar luid waarvan “de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel (...) voor vrouwen en mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden [waarborgen]”. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt overigens vast dat de geleidelijke verwezenlijking van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen een belangrijke doelstelling is van de lidstaten van de Raad van Europa.¹³

5.3. In verband met het vereiste van de “noodzaak” van de inmenging in een democratische samenleving dient in de eerste plaats onderzocht te worden of door de indieners van het voorstel pertinente en voldoende redenen worden aangevoerd die het bestaan van een dwingende sociale behoefte kunnen aantonen.

Benadrukt moet worden dat het aan de decreetgever staat om uit te maken of er een behoefte bestaat om wetgevend op te treden en om de middelen te kiezen waarmee het beoogde doel kan worden bereikt. Te dezen wordt een regeling voorgesteld die moet gelden in de specifieke context van het onderwijs.¹⁴ Bovendien beogen de indieners met het voorgestelde verbod, dat beschouwd kan worden als een inmenging in de vrijheid van godsdienst, een ander grondrecht te beschermen, namelijk het recht op gelijkheid en niet-discriminatie. Die twee kenmerken brengen mee dat de decreetgever te dezen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, ook al gaat het om de beperking van een grondrecht.¹⁵ Het staat niet aan de Raad van State om zijn oordeel op dit punt in de plaats te stellen van dat van de decreetgever. Niettemin moet de decreetgever op een zorgvuldige wijze tot zijn beoordeling komen.

Tot staving van hun stelling dat er een probleem bestaat waaraan hun voorstel wil tegemoetkomen, citeren de indieners van het voorstel veelvuldig uit een aantal

¹³ EHRM (grote kamer), 22 maart 2012, Markin t. Rusland, nr. 30078/06, § 127.

¹⁴ In een dergelijke context kan het eventueel mogelijk zijn, als de feitelijke omstandigheden daartoe aanleiding geven, om rekening te houden met de eventuele druk die wordt uitgeoefend op jonge meisjes om een hoofddoek te dragen (zie opmerking 5.2 en de verwijzing naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in noot 8). De feitelijke omstandigheden kunnen eventueel ook met zich brengen dat er reden is om maatregelen te nemen ter bewaring van een klimaat dat bevorderlijk is voor de leeractiviteiten. Op dergelijke probleemsituaties moet te dezen echter niet worden ingegaan, nu uit de toelichting van het voorstel niet blijkt dat het voor advies voorgestelde decreet bedoeld zou zijn om daarop een antwoord te bieden. Mocht dat wel het geval zijn, dan zouden de pertinentie en het voldoende zwaarwichtig karakter van de redenen voor een optreden van de decreetgever, en de evenredigheid van de aan te nemen maatregel, vanuit dat oogpunt bekeken moeten worden.

¹⁵ In de rechtspraak van het Europees Hof wordt trouwens uitdrukkelijk het bijzondere belang erkend van de rol van de wetgever in aangelegenheden die de verhouding tussen de staat en de onderscheiden godsdiensten betreffen. Zie EHRM (grote kamer), 10 november 2005, Leyla Şahin t. Turkije, aangehaald, § 109; EHRM, 4 december 2008, Kervanci t. Frankrijk, aangehaald, § 63, en Dogru t. Frankrijk, aangehaald, § 63.

49.974/AV

wetenschappelijke studies. Het gaat om studies die wijzen op verschillen in maatschappijvisie tussen de westerse en de islamitische wereld. Zij besluiten hun analyse als volgt:

“Samengevat is er dus wel degelijk een groot maatschappelijk probleem waarbij het dragen van de hoofddoek een uiting is van de onderwerping van de vrouw aan het seksueel gedrag van de mannen. Het verbergen van de vrouwelijkheid bij moslimmeisjes om te vermijden mannen seksueel op te hitsen, kan leiden tot een identiteitsvorming bij de allochtone meisjes die gericht is op onderdanigheid en afhankelijkheid ten opzichte van de mannelijke bevolking. Dit botst radicaal met de emancipatie van de vrouw ten aanzien van de man binnen de westerse samenleving, en als dusdanig grondwettelijk verankerd in de gelijk(waardig)heid van man en vrouw.”¹⁶

Aldus blijkt dat de indianers van oordeel zijn dat het dragen van een hoofddoek een uiting is van de onderwerping van de vrouw aan de man, en dat die praktijk de emancipatie van de vrouw in het gedrang kan brengen.

De Raad van State stelt vast dat in de aangehaalde wetenschappelijke studies wordt ingegaan op de identiteitsvorming bij adolescenten, in het bijzonder bij meisjes en bij adolescenten die behoren tot een minderheidsgroep, op bepaalde verschillen in maatschappijvisie tussen de westerse en de islamitische wereld, in het bijzonder inzake de invloed van de godsdienst op het dagelijkse leven, en op de verhouding tussen mannen en vrouwen in de islamitische samenleving.¹⁷ In geen van die studies wordt evenwel melding gemaakt van het dragen van een hoofddoek. Het zijn de indianers zelf die deze praktijk in verband brengen met de algemene bevindingen uit de wetenschappelijke studies, en die het dragen van een hoofddoek meer bepaald beschouwen als “een uiting (...) van de onderwerping van de vrouw aan het seksueel gedrag van de mannen”.

Met die laatste associatie geven de indianers van het voorstel een welbepaalde interpretatie aan het dragen van een hoofddoek.

Zoals onder meer het Duitse Grondwettelijk Hof in het licht heeft gesteld, in een arrest van 24 september 2003, kunnen er echter uiteenlopende redenen zijn waarom moslimmeisjes een hoofddoek dragen. Zo erkende het Hof dat de hoofddoek een symbool kan zijn van het in ere houden van de tradities van de islam, eventueel zelfs van het sympathiseren met het moslimfundamentalisme. Dit zijn echter niet de enig mogelijke beweegredenen. Het Hof wees erop dat de hoofddoek door jonge vrouwen ook gedragen blijkt te worden om in een diaspora-situatie hun eigen identiteit te bewaren en terzelfder tijd de tradities van hun ouders in aanmerking te nemen; een bijkomende reden kan ook zijn het verlangen om, door het signaal te geven dat men seksueel niet beschikbaar is, zich zelfstandig te beschermen en zich

¹⁶ Toelichting, p. 9.

¹⁷ Toelichting, pp. 5-8.

49.974/AV

op een bepaalde, zelf gekozen wijze te integreren in de samenleving. Welke ook de mogelijke beweegredenen zijn, voor het Hof was het duidelijk dat, in het licht precies van die verscheidenheid aan motieven, de interpretatie van de hoofddoek niet gereduceerd kon worden tot een symbool van de maatschappelijke onderdrukking van de vrouw. Voor jonge moslimvrouwen kan de hoofddoek ook een vrij gekozen middel zijn om, zonder breuk met de cultuur van de eigen afkomst, een zelfbewust leven te leiden.¹⁸

Het Zwitserse Bundesgericht (opperste gerechtshof) oordeelde in dezelfde zin. Het heeft erop gewezen dat niet in het algemeen gezegd kan worden dat het dragen van een hoofddoek een houding tot uiting brengt van onderwerping van de vrouw aan de man of van minderwaardigheid van de vrouw. Het volgen van een op de koran steunend voorschrift kan integendeel berusten op een zelfstandige beslissing van de vrouw om haar geloof op die wijze te beleven, zonder dat dit iets te maken heeft met de bedoelde houding.¹⁹

Om een dermate ingrijpende maatregel als een algemeen verbod voor alle schoolgaande meisjes te kunnen steunen op de overweging dat het dragen van een hoofddoek de uiting is van een bepaalde maatschappijvisie die in de islam wordt gehuldigd, een visie waarin de vrouw onderworpen zou zijn aan de man, moet de decreetgever aannemelijk maken dat hij kan steunen op feiten die dat uitgangspunt in redelijkheid staven. Te dezen blijkt uit de toelichting bij het voorstel dat de indieners aan het dragen van een hoofddoek een eenzijdige interpretatie geven, die voorbijgaat aan het feit dat meer dan één interpretatie mogelijk is. De indieners hebben in het geheel geen oog voor de situatie van moslimmeisjes die de hoofddoek dragen om redenen die niets te maken hebben met de idee dat vrouwen onderworpen zijn aan de man, en veralgemenen de situatie die hen voor ogen staat als de enig denkbare. De voorgestelde regeling beoogt aldus een antwoord te bieden voor een sociaal probleem (de onderdanigheid en de afhankelijkheid van moslimmeisjes, en de gevolgen die daaruit voortvloeien), terwijl het bestaan van dat probleem, of minstens de omvang ervan, door de indieners niet naar behoren is aangetoond. Om het Parlement toe te laten een evenwichtige regeling aan te nemen, zou hem het geheel van relevante gegevens moeten worden voorgelegd, zodat de decreetgever kan uitgaan van een correct beeld van de sociale realiteit die volgens de indieners van het voorstel aangepakt moet worden. Waar aangevoerd wordt dat

¹⁸ “[A]ngesichts der Vielfalt der Motive [darf] die Deutung des Kopftuchs nicht auf ein Zeichen gesellschaftlicher Unterdrückung der Frau verkürzt werden [...]. Vielmehr kann das Kopftuch für junge muslimische Frauen auch ein frei gewähltes Mittel sein, um ohne Bruch mit der Herkunftskultur ein selbstbestimmtes Leben zu führen” (Bundesverfassungsgericht, 24 september 2003, 2 BvR 1436/02, *BVerfGE*, 108, (282), 305).

¹⁹ “Es kann nicht mit Grund gesagt werden, das Tragen des Kopftuches als Manifestation eines religiösen Bekenntnisses bringe in allgemein erkennbarer Weise eine Haltung der Unterwerfung der Frau unter den Mann und eine Herabminderung von Frauen zum Ausdruck. Die Befolgung der aus dem Koran abgeleiteten Übung kann auf eigenständigem Entschluss der Frauen selber beruhen, ihren Glauben auf diese Weise zu manifestieren, ohne dass damit eine Haltung der Unterwerfung ausgedrückt würde” (Bundesgericht, 27 februari 2008, *BGE*, 134, I, (49), p. 54, overw. 3.2).

49.974/AV

het dragen van de hoofddoek de uiting is van de onderwerping van de vrouw aan de man, zou bijvoorbeeld ingegaan moeten worden op de vraag in hoeverre het dragen van de hoofddoek effectief door een dergelijke houding is geïnspireerd, en niet door andere beweegredenen, en in hoeverre daartegen opgetreden moet worden, rekening houdend met de specifieke context van het onderwijs (zie voetnoot 14). Dat doen de indieners echter niet. In termen van grondrechten moet besloten worden dat de indieners geen pertinente, minstens geen voldoende redenen geven ter verantwoording van de noodzaak om aan een bepaalde dwingende sociale behoefte te voldoen.²⁰ Daardoor verantwoorden zij uiteraard ook niet de evenredigheid van het voorgestelde algemene verbod ten aanzien van de vrijheid van godsdienst.

De door de indieners opgegeven redenen kunnen bijgevolg niet volstaan om de voorgestelde maatregel te verantwoorden.

Het staat niet aan de Raad van State om na te gaan of eventueel een andere verantwoording gegeven zou kunnen worden, of om na te gaan of een minder verregaande maatregel verantwoord zou kunnen worden. Het is integendeel, zoals hiervóór gezegd, de decreetgever die terzake een beoordelingsbevoegdheid heeft, en de Raad van State moet zich beperken tot het toetsen van de aan de decreetgever voorgestelde opties, mede in het licht van de verantwoording die daarvoor gegeven wordt, aan het grondrecht van de vrijheid van godsdienst.

6. Gelet op de conclusie dat geen voldoende verantwoording wordt gegeven ter verantwoording van de inmenging van de voorgestelde regeling in de vrijheid van godsdienst, is het niet nodig om die regeling ook nog te toetsen aan andere grondrechten.

²⁰ Vgl. EHRM, 10 juni 2010, Jehovah's Witnesses of Moscow t. Rusland, aangehaald, § 160.

49.974/AV

De algemene vergadering was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME,	
	Y. KREINS,	
	P. LEMMENS,	
	P. LIENARDY,	kamervoorzitters,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw de Heren	J. JAUMOTTE,	
	M. BAGUET,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	J. VELAERS,	
Mevrouw De Heren	A. WEYEMBERGH,	
	L. DENYS,	
	S. VANDROOGHENBROECK,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	D. LANGBEEN,	hoofdgriffier,
de Heer	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heren R. WIMMER en B. STEEN, auditeurs.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN