

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE
KANSEN

BIS-NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:
- Ontwerp van decreet tot regeling van het toezicht, de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen, de verplichtingen van de besturen van de eredienst en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten
 - Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Het voorliggend ontwerp van decreet voert een nieuw decretaal kader in voor lokale geloofsgemeenschappen op volgende drie vlakken:

- 1) De erkenning: de bestaande erkenningsregels worden maximaal aangepast in lijn met de aanbevelingen van de studie Torfs¹. Alsook worden nieuwe regels uitgewerkt zodat de Vlaamse Regering over alle relevante informatie beschikt omtrent bestuurlijke, veiligheids- en samenlevingsaspecten om gemotiveerde beslissingen te kunnen nemen zowel voor als na de erkenning.
- 2) Het toezicht: voor een permanent en adequaat toezicht op de naleving van de verplichtingen in dit decreet en het eredienstendecreet door de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschappen en de besturen van de eredienst wordt een Vlaamse toezichtinstantie (m.n. de Vlaamse Informatie- en screeningsdienst op de lokale geloofsgemeenschappen) opgericht die over de nodige bevoegdheden beschikt.
- 3) De sanctionering: ook wordt voorzien in een gelaagd en gedifferentieerd sanctiekader om de effectiviteit van de handhaving te versterken.

¹ R. TORFS, G. DU PLESSIS, R. VAN DEN DRIESSCHE, M. DE BAETS, Onderzoek naar de adequaatheid van de erkenningscriteria voor lokale kerk- en geloofsgemeenschappen in het Vlaams Gewest én naar de handhaving van deze criteria en andere administratieve verplichtingen door de lokale kerk- en geloofsgemeenschappen, Leuven, Bijzondere Faculteit Kerkelijk Recht – KU Leuven, 2018, <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1483945>

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK

STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kanselarij en Bestuur

Beleidsveld: Binnenlands bestuur en stedenbeleid

Inhoudelijk Structuurelement: Binnenlands Bestuur

Operationele doelstelling: We zorgen voor een duidelijk kader voor de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen (Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 6.2.)

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp van decreet een eerste maal principiële goed op 13 november 2020 (VR 2020 1311 DOC.1228/2).

De Vereniging van Vlaamse Provincies (hierna: VVP) gaf schriftelijk advies op 8 december 2020 en bijkomend schriftelijk advies op 21 januari 2021 over het voorontwerp van decreet.

De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna: VTC) gaf op 15 december 2020 schriftelijk advies over het voorontwerp van decreet.

Op 8 januari 2021 gaf de Vlaamse Interlevensbeschouwelijke Dialoog (hierna: VILD) schriftelijk advies over het voorontwerp van decreet.

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (hierna: VVSG) gaf op 24 februari 2021 schriftelijk advies over het voorontwerp van decreet.

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp van decreet een tweede maal principiële goed op 19 maart 2021 (VR 2021 1903 DOC.0280/2).

De Raad van State gaf op 17 mei 2021 zijn schriftelijk advies 69.114/3 over het voorontwerp van decreet.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Overeenkomstig de tweede principiële goedkeuring van 19 maart 2021 door de Vlaamse Regering van het voorontwerp van decreet, is advies ingewonnen bij de Raad van State. Het gewijzigd voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting worden hierbij voor definitieve goedkeuring voorgelegd.

Op hoofdlijnen zijn de belangrijkste wijzigingen sedert de tweede principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet de volgende:

- 1) Het toepassingsgebied van de erkenningsverplichtingen: in de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten zich beperkt tot de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de door de federale overheid erkende erediensten. Om tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te behoren, moeten de opgelegde erkenningsvoorwaarden dan ook verband houden met wat nodig is voor het verzekeren van een goed beheer van de temporaliën van de betrokken eredienst;
- 2) De transparantieverplichting over de verbonden juridische structuren (art. 7,4° en art. 17, 1°): het toepassingsgebied van deze transparantieverplichting wordt aangepast opdat deze verplichting geen afbreuk zou doen aan de vrijheid van vereniging, de eerbiediging van het privéleven en de bevoegdheidsverdelende regels. Hiertoe wordt het begrip van de verbonden juridische structuren nader gedefinieerd in het ontwerp van decreet;
- 3) De verbintenis “dat niemand zich op grond van religieuze of levensbeschouwelijke motieven kan onttrekken aan de geldende rechtsregels, het EVRM en de Grondwet, of de rechten en plichten van anderen kan beperken” (art. 7, 6°, eerste lid en art. 17, 4°, eerste lid): deze verbintenis wordt geherformuleerd. De concrete verplichtingen in punten a) tot en met d) blijven behouden en uitgebreid met de verplichting om in geen geval, op welke wijze dan ook, aan te zetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of leden daarvan. Voor wat betreft de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap wordt verduidelijkt dat deze verplichtingen van toepassing zijn op de leden van het voorlopig bestuursorgaan, waaronder de bedienaars van de eredienst en hun vervangers;
- 4) De verplichtingen voor de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap om bepaalde activiteiten te weren uit haar werking en organisatie (art. 7, 6°, c): deze verplichtingen worden opgelegd ten aanzien van de organisatie en werking van het voorlopig bestuursorgaan van de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap;
- 5) Verbod op buitenlandse financiering en ondersteuning die afbreuk doet aan de onafhankelijkheid (art. 7, 4° en art. 18, §1): het begrip “afbreuk doen aan de onafhankelijkheid” wordt nader omschreven opdat de reikwijdte van dit verbod, met inachtneming van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, duidelijk wordt wat hiermee wordt nagestreefd;
- 6) Goedkeuring van de bedienaars van de eredienst en hun vervangers door het representatief orgaan: de ontworpen regeling wordt in die zin aangepast waarbij het voorlopig bestuursorgaan, het tijdelijk voltallig bestuursorgaan of het bestuursorgaan van het eredienstbestuur de gegevens van de leden van deze bestuursorganen (o.a. de bedienaars van de eredienst) dient te bezorgen aan de Vlaamse Regering, het representatief orgaan, de financierende overheid en in voorkomend geval de adviserende gemeente (art. 7, 8° en 17, 7°);
- 7) Verbod op bezoldiging door een buitenlandse overheid (art. 7, 10° en art. 17, 9°): het toepassingsgebied wordt nader omschreven;
- 8) Betreding van gebouwen en ruimtes door de personeelsleden van de bevoegde instantie (art. 20): de uitzondering op het recht op toegang tot de gebouwen, ruimtes en infrastructuur wordt verruimd naar alle private woningen ongeacht of het om de privéwoning van de bedienaar van de eredienst of van een derde gaat.

Op advies van de Raad van State zijn er ook een aantal aanpassingen van wetgevingstechnische aard aangebracht in het opschrift en in de artikelen 4, 9, 14, 15, 16, 19, 20, 42, 65, 66, 69, 70 en 71 van het ontwerp van decreet. Gelet op de aard en evidentie van deze aanpassingen behoeven ze geen nadere toelichting.

Ten slotte wordt aan artikel 48 een nieuwe paragraaf toegevoegd die de mogelijkheid biedt om te werken met algemene protocollen bij de digitale uitwisseling van persoonsgegevens.

B. TOELICHTING BIJ ADVIES 69.114/3 VAN DE RAAD VAN STATE

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in zijn advies 69.114/3 een aantal opmerkingen geformuleerd bij het voorontwerp van decreet die aanleiding hebben gegeven tot aanpassingen in het ontwerp van decreet.

1) Vormvereisten – advies van de Vlaamse Toezichtscommissie (opmerkingen 3.1. - 3.4.)

Volgens de Raad van State voorziet artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, in een verplichting om de toezichhoudende autoriteit, bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Inmiddels werd bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens opgericht. De Vlaamse toezichtcommissie (hierna: VTC) is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichhoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad d.d. 29 maart 2019, is de VTC ingevolge artikel 10/4, §1, van voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het voorontwerp is getoetst aan de AVG.

2) Transparantieverplichting over verbonden juridische structuren (opmerkingen 4.3.3. - 4.3.5. en 7.2. - 7.5.)

De algemene transparantieverplichting over alle juridische structuren die aan de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap of aan het bestuur van de eredienst verbonden zijn (artikelen 7, 4° en 17, 1°), legt volgens de Raad van State onrechtstreeks transparantieverplichtingen op aan deze juridische structuren waarbij dit een inmenging door de overheid kan uitmaken op de vrijheid van vereniging en het recht op eerbiediging van het privéleven.

De Raad van State geeft aan (verwijzend naar de in de Grondwet gewaarborgde vrijheden, eigen adviespraktijk en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof) dat de ontworpen regeling geen doorgang kan vinden omwille van volgende redenen:

- Door de verplichting op te leggen aan een erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap of aan een bestuur van de eredienst om bepaalde informatie over de verbonden juridische structuren mee te delen (de naam, het adres, de rechtsvorm, de statuten en de jaarrekening) worden op onrechtstreekse wijze transparantieverplichtingen opgelegd aan deze juridische structuren. Het loutere gegeven dat een juridische structuur verbonden is met een lokale geloofsgemeenschap, ongeacht of die juridische structuur een invloed heeft op het beheer van de goederen of van de inkomsten van de eredienst, volstaat dan ook niet om te verantwoorden dat onrechtstreeks transparantieverplichtingen worden opgelegd aan die juridische structuur (opmerkingen 4.3.3., 4.3.4. en 7.1.);
- Deze onrechtstreekse transparantieverplichtingen houden een inmenging in de vrijheid van vereniging van die juridische structuren in (meedelen van gegevens) en in het recht op eerbiediging van het privéleven² in (opmerking 7.2.).
- De bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de temporeliën van de erkende erediensten beperkt zich tot de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporeliën van de door de federale overheid erkende erediensten. Om tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te behoren, moeten de opgelegde erkenningsvoorwaarden dan ook verband houden met wat nodig is voor het verzekeren van een goed beheer van de temporeliën van de betrokken eredienst (opmerking 4.3.4.);

Opdat de ontworpen regeling doorgang kan hebben moeten volgende aanpassingen in de ontworpen regeling doorgevoerd worden:

- Inmenging in de vrijheid van vereniging en in het recht op bescherming van het privéleven kan enkel worden toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling (opmerking 7.2.);
- Opdat er sprake zou zijn van een voldoende precieze wettelijke bepaling dient in het ontwerp nader worden omschreven wat wordt bedoeld met verbonden juridische structuren, zodat de criteria aan de hand waarvan de verbondenheid blijkt, worden verduidelijkt (opmerking 7.3.);
- Voor de verantwoording en de legitieme doelstelling van een dergelijke inmenging dient het toepassingsgebied beperkt te worden tot de verbonden juridische structuren die bijdragen tot de financiering van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst. Onrechtstreekse transparantieverplichtingen kunnen worden verantwoord ten aanzien van deze juridische structuren in het licht van het verbod om rechtstreeks of onrechtstreeks buitenlandse financiering of ondersteuning te ontvangen als die financiering of ondersteuning afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst, of om financiering of ondersteuning te ontvangen die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houdt met terrorisme, extremisme, spionage of clandestiene inmenging. In dat geval zou immers kunnen worden aangenomen dat de vereiste informatie noodzakelijk is om na te kunnen gaan of er bijvoorbeeld geen sprake is van

² In zoverre de bijkomende inlichtingen of stukken die de personeelsleden van de bevoegde instantie kunnen opvragen betrekking kunnen hebben op de persoonsgegevens van natuurlijke personen die in die juridische structuren actief zijn.

onrechtstreekse buitenlandse financiering, omdat de juridische structuur die bijdraagt tot de financiering van een lokale geloofsgemeenschap of aan een bestuur van de eredienst zelf vanuit het buitenland wordt gefinancierd of gecontroleerd (opmerkingen 4.3.4. en 7.4.1. en 7.4.2.);

- Het toepassingsgebied moet eveneens beperkt worden binnen de bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de temporalien van de erkende erediensten. Dit betekent dat het toepassingsgebied moet worden beperkt tot die gevallen waarin de verbondenheid tussen, enerzijds, de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst en anderzijds een juridische structuur, van dien aard is dat er een weerslag is op het beheer van de goederen of van de inkomsten van de eredienst in kwestie (opmerkingen 4.3.5. en 7.4.2.).

Om tegemoet te komen aan de voormelde opmerkingen van de Raad van State wordt in het voorontwerp verduidelijkt dat de verbondenheid tussen de juridische structuren en de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst van dien aard is dat er een weerslag is op de organisatie, de werking en het beheer van de goederen of van de inkomsten van de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap of van het bestuur van de eredienst.

3) Verbod op buitenlandse financiering en ondersteuning die afbreuk doet aan de onafhankelijkheid (opmerkingen 8.1. – 8.5.6.)

De Raad van State merkt op dat volgens de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens een dergelijk gekwalificeerd verbod een legitiem doel nastreeft (opmerkingen 8.5.2. - 8.5.3.) maar dat noch in de tekst van het voorontwerp, noch in de memorie van toelichting wordt gepreciseerd wanneer buitenlandse financiering of ondersteuning afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van een lokale geloofsgemeenschap of aan een bestuur van de eredienst (opmerking 8.4.). Volgens de Raad van State moet het begrip “afbreuk doen aan de onafhankelijkheid” nader omschreven worden opdat de reikwijdte van dit verbod, met inachtneming van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, duidelijk wordt wat hiermee wordt nagestreefd (opmerking 8.5.6.).

Gelet op de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake het beheer van de temporalien heeft het begrip “afbreuk doen aan de onafhankelijkheid” betrekking op buitenlandse financiering of ondersteuning die een dergelijke weerslag heeft op de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst dat deze niet op onafhankelijke wijze kan beslissen over de eigen organisatie, werking of beheer van de goederen of van de inkomsten. In het voorontwerp is een niet-limitatieve opsomming opgenomen van elementen van buitenlandse financiering of ondersteuning die een aanwijzing kunnen zijn van een mogelijke afbreuk aan de onafhankelijke organisatie, werking en beheer van de eigen goederen of van de inkomsten door de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst. De bevoegde instantie zal als toezichtsinstantie indien er aanwijzingen bestaan van buitenlandse financiering of ondersteuning die een afbreuk vormen op de onafhankelijkheid van een lokale geloofsgemeenschap of van een bestuur van de eredienst, dit nader onderzoeken.

De Raad van State merkt ten onrechte op dat een aantal van de in de memorie van toelichting opgesomde aanwijzingen geen verband houden met de ontworpen regeling aangezien ze geen betrekking hebben op de financiering van de lokale geloofsgemeenschap (opmerking 8.4.). De Raad van State verliest uit het oog dat de ontworpen regeling ook betrekking heeft op een verbod op buitenlandse “ondersteuning” die afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van een lokale

geloofsgemeenschap of een bestuur van de eredienst. Deze buitenlandse ondersteuning kan wel degelijk verlopen via een “nauwe band tussen een lokale geloofsgemeenschap en een ambassade of consulaat van een buitenlandse overheid” en “de structurele en prominente aanwezigheid van diplomatiek personeel (bv. ambassadeur of consul) in een lokale geloofsgemeenschap tijdens religieuze of andere plechtigheden”.

Giften van personen die werken voor een buitenlandse organisatie of onderneming die ook in België actief zijn of voor een ambassade zijn enkel ongeoorloofd indien hiermee een afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van een lokale geloofsgemeenschap of van een bestuur van de eredienst of verband houden met extremisme, terrorisme, spionage of clandestiene inmenging.

De concrete beoordeling van dit criterium is steeds een feitenkwestie. Het komt aan de Vlaamse Regering toe om deze beoordeling te maken rekening houdend met de concrete situatie. De doelstelling van dit verbod is duidelijk. Vooreerst is buitenlandse financiering of ondersteuning die de onafhankelijkheid van het bestuur van de eredienst in het gedrang brengt een gevaar voor de openbare orde, doordat zo een maatschappijmodel kan worden gepromoot dat haaks staat op onze samenleving, waarbij de rechten en vrijheden van anderen in het gedrang komen. De buitenlandse financiering en ondersteuning kan de integratie en inclusie van een geloofsgemeenschap binnen de Vlaamse samenleving belemmeren en zelfs een kanaal vormen waarlangs nationalistische, polariserende, segregerende of extremistische en fundamentalistische gedachtegoed (politiek en religieus) uit het buitenland op actieve wijze wordt opgedrongen en gepropageerd in Vlaamse lokale geloofsgemeenschappen. Ook kan op deze manier door buitenlandse instanties een dermate invloed uitgeoefend worden dat de vrije ontwikkeling en godsdienstbeleving van een Vlaamse lokale geloofsgemeenschap wordt belemmerd of zelfs ideologisch/religieus geïnstrumentaliseerd. Dit kan de inbedding in de Vlaamse gemeenschap verhinderen. Daarnaast staat dit haaks op het concept van de lokale overheidsfinanciering van de besturen van de eredienst. Bovendien is er geen verplichting om een erkenning aan te vragen en dat, wanneer ze dat niet doet, kan de lokale geloofsgemeenschap onbeperkt buitenlandse financiering of ondersteuning ontvangen. Er wordt benadrukt dat niet iedere ondersteuning of financiering verboden is. Enkel als de ondersteuning en financiering van die mate is dat de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst niet meer onafhankelijk kan handelen is het ongeoorloofd. Dit is steeds een feitenkwestie. Bijgevolg is de maatregel redelijk verantwoord door de nagestreefde doelstelling.

4) Verbintenis omtrent de naleving van het EVRM en de Grondwet (opmerkingen 4.4.1. – 4.4.4. en 9.1. – 10.3.)

De Raad van State acht de formulering van de verbintenis in art. 7, 6°, en art. 17, 4°, van het betrokken voorontwerp waarbij de lokale geloofsgemeenschap en het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst zich ertoe moeten verbinden “dat *niemand* zich op grond van religieuze of levensbeschouwelijke motieven kan onttrekken aan de geldende rechtsregels, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de Grondwet, of de rechten en plichten van anderen kan beperken” niet bestaanbaar met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst in zoverre de verbintenis niet betrekking heeft op het persoonlijk handelen van de “personen” die die verbintenis aangaan (opmerking 9.6.).

In het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de vrijheid van meningsuiting en van eredienst kan een dergelijke verbintenis noch aan alle leden van de lokale geloofsgemeenschap noch aan de leden van het beheersorgaan van de lokale geloofsgemeenschap dat belast is met het beheer

van de temporalien (opmerkingen 4.4.1- 4.4.3. en 9.1. - 9.6.) opgelegd worden. Dit omwille van het gegeven dat ze enkel zichzelf kunnen verbinden en niet namens derden (gelet op het woord “niemand”) een dergelijke verbintenis kunnen aangaan. Met het opleggen van een dergelijke verbintenis gaat het Vlaamse Gewest haar bevoegdheid te buiten inzake het beheer van de temporalien van de eredienst.

Volgens de Raad van State lijkt deze verbintenis in de ontworpen regeling te impliceren dat die “personen” de overtuiging moeten aanhangen dat *“niemand zich op grond van religieuze of levensbeschouwelijke motieven kan onttrekken aan de geldende rechtsregels”*, een overtuiging die niet overeenstemt met een concrete rechtsregel. De Raad van State verduidelijkt dat volgens rechtspraak van het Grondwettelijk Hof de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst niet alleen het recht inhouden om op elk gebied zijn mening te uiten, maar eveneens het recht om zijn overtuigingen niet kenbaar te maken (opmerking 9.3). De decreetgever kan weliswaar iemand de verbintenis opleggen te handelen met naleving van de regels die zijn neergelegd bijvoorbeeld in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of in de Belgische Grondwet en niet aan te zetten tot schending van die regels, maar kan daarentegen die persoon niet dwingen om innerlijk in te stemmen met de waarden die aan die regels ten grondslag liggen, noch a fortiori om die instemming te uiten door een verbintenis in die zin aan te gaan (opmerking 9.5.).

Verder stelt de Raad van State dat in zoverre de ontworpen regeling ertoe leidt dat de leden van het (voorlopig) bestuursorgaan zich verbinden namens derden – gelet op het woord “niemand”- die zelf niet betrokken zijn bij het beheer van de temporalien van de eredienst, dit de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake dat beheer te buiten gaat (opmerking 4.4.3.).

De Raad van State heeft ook bezwaren geuit tegen de verplichting vervat in art. 7, 6°, b), in zoverre deze verplichting wordt opgelegd ten aanzien van de organisatie en werking van de lokale geloofsgemeenschap i.p.v. de organisatie en werking van het voorlopig bestuursorgaan.

Om aan deze opmerkingen van de Raad van State te voldoen worden volgende aanpassingen gedaan aan het ontwerp:

- De verbintenis viseert enkel concrete handelingen die in strijd zijn met de Grondwet en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens;
- De verbintenis heeft enkel betrekking op het persoonlijk handelen van de leden van het voorlopig bestuursorgaan en van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst die de verbintenis moeten aangaan;
- De verbintenis in art. 7, 6°, b) wordt geconcretiseerd in de verplichting om alle redelijke inspanningen te ondernemen om personen die aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of de leden daarvan, te weren uit de organisatie en werking van het voorlopig bestuursorgaan van de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap.

5) Voldoen aan inburgeringsplicht door bedienaars en vervangers (opmerkingen 4.5.1. – 4.5.6.)

De Raad van State stelt dat deze voorwaarde betrekking heeft op de persoon van de geestelijke bedienaar, niet op de lokale geloofsgemeenschap. Als zodanig gaat het om een voorwaarde die de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten gaat.

Met dit criterium wordt niet de inburgeringsplicht op zich geregeld, maar wordt enkel herinnerd aan

de wetgeving die de bevoegde wetgever heeft aangenomen en die op hen van toepassing is.³ Dit criterium niet opnemen zou afbreuk doen aan de doelstelling en de verplichtingen in het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid⁴. Daarnaast is dit criterium wel degelijk relevant om het goed beheer van de temporalieën van de eredienst te verzekeren. Ook de bedienaar van de eredienst die geen lid is van het bestuursorgaan kan een invloed hebben op het goed beheer van de goederen of van de inkomsten. De bedienaar is een sleutel- en gezagsfiguur binnen de geloofsgemeenschap. De bedienaar is de religieuze autoriteit maar heeft ook een belangrijke maatschappelijke voorbeeld- en aanspreekfunctie en heeft hierbij een belangrijke waarde bij de inschakeling van de lokale geloofsgemeenschap in de lokale gemeenschap waartoe ze behoort. In het kader van de nieuwe criteria rond maatschappelijke relevantie zoals goed nabuurschap is het relevant dat de bedienaars van de eredienst enige kennis van het Nederlands hebben en inzichten verwerven rond de Vlaamse samenleving.

6) Goedkeuring van bedienaars van de eredienst door het representatief orgaan (opmerkingen 11.1. – 11.6.)

Volgens de Raad van State zijn artikel 7, 8° en 17, 7° van het voorontwerp waarbij aan de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschappen en de besturen van de eredienst de verplichting wordt opgelegd dat hun bedienaars van de eredienst moeten goedgekeurd zijn door het representatief orgaan strijdig met artikel 21 van de Grondwet. Overeenkomstig artikel 21 van de Grondwet mag de Staat zich immers niet bemoeien met de benoeming of de installatie van de bedienaars van een eredienst. Dit impliceert dat de benoeming (en afzetting) van een bedienaar alleen maar door de bevoegde geestelijke overheid kan geschieden, overeenkomstig de regels van de betrokken eredienst.

De goedkeuring van de bedienaars van de eredienst door het representatief orgaan waarin de ontworpen regeling voorziet houdt voor de Raad van State een regeling van de benoeming of de installatie van de bedienaars van de eredienst in wat strijdig is met artikel 21 van de Grondwet.

De ontworpen regeling wordt in die zin aangepast waarbij het voorlopig bestuursorgaan, het tijdelijk voltallig bestuursorgaan of het bestuursorgaan van het eredienstbestuur de gegevens van de leden van deze bestuursorganen (o.a. de bedienaars van de eredienst) dient te bezorgen aan de Vlaamse Regering, het representatief orgaan, de financierende overheid en in voorkomend geval de adviserende gemeente. Met deze aanpassing wordt tegemoetgekomen aan de opmerking van de Raad van State.

7) Verbod op bezoldiging door een buitenlandse overheid (opmerkingen 12.1. – 12.5.)

Volgens de Raad van State is het vereiste dat de bedienaars van de eredienst geen bezoldiging van een buitenlandse overheid mogen ontvangen (art. 7, 10° en art. 17, 9°) niet bestaanbaar met de bevoegdheidsverdelende regels en verwijst hiervoor naar artikel 6, §1, VIII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kortweg BWHI (opmerkingen 4.5.4. en 12.2.) .

Deze opmerking van de Raad van State kan niet gevolgd worden aangezien de wedden van de bedienaars van de eredienst vermeld in artikel 6, §1, VIII, 6° BWHI betrekking hebben op de wedden die overeenkomstig artikel 181, §1 van de Grondwet ten laste zijn van de federale staat. De ontworpen

³ GwH 19 december 2019, nr. 203/2019, B.30.

⁴ Art. 27, §1, 2° van het Integratie en inburgeringsdecreet.

regeling heeft geen betrekking op de wedden van de bedienaars van de eredienst ten laste van de federale staat maar op deze ten laste van een buitenlandse staat. Het samenwerkingsakkoord van 2 juli 2008 stelt in artikel 1, 2° duidelijk dat de vergoedingen, wedden en pensioenen toegekend aan de bedienaars der erediensten overeenkomstig artikel 181, § 1, van de Grondwet, deze zijn die ingeschreven worden in de federale begroting en bepaald door de federale overheid in overleg met de representatieve organen. De wedden en vergoedingen, betaald door een buitenlandse overheid aan bedienaars van de eredienst, zijn dan ook niet deze die onder het toepassingsgebied van artikel 181, §2 van de Grondwet en artikel 6, §1, VIII, 6° BWHI vallen. Daarenboven verwijst de Raad van State in zijn advies (opmerking 4.1.) zelf naar overweging B.11.1. van het arrest nr. 203/2019 van 19 december 2019 van het Grondwettelijk Hof waarin gesteld wordt dat de in artikel 6, §1, VIII, 6° BWHI aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake de wedden en pensioenen van de bedienaars van de erediensten deze is die beoogd wordt in artikel 181, § 1, van de Grondwet.

Dit verbod legt derhalve geen voorwaarden op omtrent de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake de vaststelling en de betaling van de wedden van de bedienaars van de eredienst en dient beschouwd te worden als een specificering van het gekwalificeerd verbod op buitenlandse financiering (art. 7, 4° en art. 18, §1).

Verder merkt de Raad van State op dat wat betreft het verbod op buitenlandse bezoldiging van de “andere personen” noch uit de tekst, noch uit de memorie van toelichting blijkt wat wordt bedoeld met “andere personen” en dit nader moet omschreven worden (opmerking 12.3.). Volgens de Raad van State moet, in het licht van hetgeen met dit verbod wordt beoogd overeenkomstig de memorie van toelichting, bij die nadere omschrijving worden toegezien dat het verbod enkel van toepassing is op personen waarvan de rol in de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst van dien aard is dat dit zou kunnen leiden tot buitenlandse overheidsinmenging. Zo valt volgens de Raad van State bijvoorbeeld te betwijfelen of het gegeven dat een occasionele vrijwilliger die de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst bijstaat bij het onderhoud van het gebouw bestemd voor de uitoefening van de eredienst of instaat voor de muzikale omlijsting van de religieuze plechtigheden, door een buitenlandse overheid wordt bezoldigd, tot een dergelijke buitenlandse overheidsinmenging kan leiden (opmerking 12.5.).

Ingevolge deze opmerking van de Raad van State rond het verbod op buitenlandse bezoldiging van personen andere dan de bedienaars van de eredienst wordt dit verbod geschrapt in de ontworpen regeling aangezien het beoogde doel en de proportionaliteit ervan reeds vervat zit in het gekwalificeerd verbod op buitenlandse financiering of ondersteuning die afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van een lokale geloofsgemeenschap en van een bestuur van de eredienst.

8) De controlebevoegdheid van de personeelsleden van de bevoegde instantie (opmerkingen 14.1. - 14.4.)

De Raad van State stipuleert dat vermits de decreetgever de erkenningsverplichtingen van de lokale geloofsgemeenschappen en van de besturen van de eredienst afhankelijk kan maken van sommige voorwaarden, er voor de naleving van die voorwaarden aan de personeelsleden van de bevoegde instantie controlebevoegdheden kunnen toegekend worden (opmerking 14.3.).

De Raad van State formuleert aangaande de bevoegde instantie wel volgende opmerkingen:

- Aangezien de bevoegdheid voor de personeelsleden van de bevoegde instantie om in het kader van hun opdracht personen staande te mogen houden een – weliswaar beperkte – inmenging van de bewegingsvrijheid impliceert, de decreetgever dient aan te geven voor welke erkenningsverplichting de toekenning van deze bevoegdheid nodig is en zelf na te gaan of de toekenning van deze bevoegdheid evenredig is met het nagestreefde doel (opmerking 14.3.);
- De uitzondering op het recht voor de personeelsleden van de bevoegde instantie op toegang tot de gebouwen bestemd voor de uitoefening van de eredienst en tot de ruimtes en de infrastructuur die het bestuur van de eredienst of die de lokale geloofsgemeenschap gebruikt, moet niet enkel gelden voor de private woning van de bedienaar van de eredienst maar gelet op de onschendbaarheid van de woning (artikel 15 Grondwet) eveneens voor elke plaats die onder dat begrip valt (opmerking 14.3.);
- Dat noch uit de tekst van het voorontwerp, noch uit de memorie van toelichting, blijkt of de controlebevoegdheden van de bevoegde instantie waarin het voorontwerp voorziet ook kunnen worden gebruikt om toezicht uit te oefenen op de erediensten zelf en dat hierover minstens in de memorie van toelichting duidelijkheid dient verschaft te worden (opmerking 14.4.).

In het licht van de voormelde opmerkingen van de Raad van State worden volgende aanpassingen verricht:

- In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt voor welke erkenningsverplichting de bevoegdheid om een persoon staande te houden nodig is en in welke mate een dergelijke bevoegdheid evenredig is met het nagestreefde doel;
- In de memorie van toelichting wordt eveneens verduidelijkt dat de bevoegdheden van de bevoegde instantie worden aangewend voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen door de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap en het bestuur van de eredienst;
- In het voorontwerp en in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de personeelsleden van de bevoegde instantie geen toegang hebben tot gebouwen of ruimten die bestemd zijn als private woning ongeacht wie deze woning betreft.

9) De registratie van giften (opmerkingen 13.1. – 13.3.)

De Raad van State merkt in zijn advies op dat de invoering van een giftenregister en een verbod op anonieme giften met een waarde van meer dan 500,00€ aanvaardbaar is in het licht van de doelstelling om na te kunnen gaan of er geen sprake is van ongeoorloofde financiering (opmerking 13.3.).

10) Het beschikken over een juridische structuur en de wachtperiode van vier jaar (opmerkingen 4.3.1 – 4.3.2 en 6.1. – 6.4)

De Raad van State merkt op grond van het arrest nr. 203/2019 van 19 december 2019 van het Grondwettelijk Hof op dat aangezien de ontworpen regeling geen verplichting inhoudt om een rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid aan te nemen, in het licht hiervan de verplichting voor een lokale geloofsgemeenschap om over een juridische structuur te beschikken die aangepast is aan het aangevraagde openbaar statuut, kan worden aanvaard (opmerkingen 6.1 - 6.3).

Verwijzend naar hetzelfde arrest nr. 203/2019 van het Grondwettelijk Hof, geeft de Raad van State aan dat de verplichting voor een erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap om een wachtperiode van vier jaar met gunstig gevolg te doorlopen (artikel 7, 12°) aanvaardbaar is en waarbij tijdens deze wachtperiode het voorlopig bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap aan bepaalde verplichtingen moet voldoen (opmerking 6.4.).

11) De melding en bezorging van de erkenningsaanvraag aan de Vlaamse overheid (opmerking 18)

De Raad van State merkt in zijn advies op of er niet in een regeling moet worden voorzien voor het geval dat de lokale geloofsgemeenschap van oordeel is dat de aanvraag alle in artikel 8, tweede lid, van het voorontwerp vervatte gegevens bevat, maar het representatief orgaan nalaat de aanvraag aan de regering te bezorgen.

Conform artikel 3, §1, eerste lid van het samenwerkingsovereenkomst van 2 juli 2008 (waarbij het Vlaamse Gewest de medeondertekenaar is) behoort echter de bevoegdheid van de bezorging van de erkenningsaanvraag aan de Vlaamse Regering exclusief toe aan het bevoegd representatief orgaan. Het voorstel van de Raad van State kan derhalve niet gevolgd worden.

12) Overige

Tot slot, leidde het advies tot enkele aanpassingen van wetgevingstechnische aard in het opschrift van het ontwerp en in de artikelen 4, 9, 14, 15, 16, 19, 20, 42, 65, 66, 69, 70 en 71. Gelet op de aard en evidentie van deze aanpassingen behoeven ze geen nadere toelichting.

C. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor een artikelsgewijze toelichting bij de vermelde wijzigingen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet.

4. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Voor wat betreft de budgettaire impact van de oprichting van de Informatie- en screeningsdienst lokale geloofsgemeenschappen wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering nr. VR 2020 1311 DOC.1228/1 van 13 november 2020. Op 13 november 2020 gaf de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan een budget voor de Informatie- en screeningsdienst van 3.000.000 euro vanaf het begrotingsjaar 2021. Het begrotingsakkoord werd verleend op 12 november 2020.

B. ESR-TOETS

De uitgaven van 2 miljoen euro in 2020 en 3 miljoen euro vanaf 2021 zijn ESR-toerekenbare uitgaven.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Voor wat betreft de impact van de oprichting van de Informatie- en screeningsdienst lokale geloofsgemeenschappen op het personeel van de Vlaamse overheid wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering nr. VR 2020 1311 DOC.1228/1 van 13 november 2020. Op 13 november 2020 besliste de Vlaamse Regering:

- 1) de “Informatie- en screeningsdienst lokale geloofsgemeenschappen” onder te brengen in het intern verzelfstandigd Agentschap ‘Agentschap Binnenlands Bestuur’;
- 2) haar goedkeuring te hechten aan de personeelscapaciteit van de Informatie- en screeningsdienst, zoals omschreven in paragraaf 3, C van deze nota (19 koppen);
- 3) de Informatie- en screeningsdienst uit te sluiten van de doelgroep van de personeelsbesparingen van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De lokale en provinciale besturen worden sterk betrokken bij zowel de erkenningsprocedure als het blijvende toezicht op de besturen van de eredienst. Die cruciale rol voor de lokale en provinciale besturen werd ook al erkend in het Eredienstendecreet van 7 mei 2004 en het Erkenningsbesluit van 30 september 2005, dat de bevoegdheden van de lokale en provinciale besturen gevoelig heeft uitgebreid. Het voorliggende ontwerp van decreet gaat verder op het ingeslagen pad en wil de rol van de lokale en provinciale besturen versterken.

De lokale en provinciale besturen worden geconfronteerd met een gewijzigd regelgevend kader wat de erkenningscriteria en erkenningsprocedure betreft. De lokale en provinciale besturen zullen zich hierop moeten voorbereiden en aanpassen, maar worden ook van bepaalde lasten ontheven. De gemeente- en provincieoverheid zullen niet meer moeten oordelen over het verslag maatschappelijke relevantie dat jaarlijks bij het budget wordt ingediend.

Eén van de knelpunten onder de huidige regelgeving was de informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokken actoren. Hierbij zal de Informatie- en screeningsdienst een belangrijke ondersteunde rol bieden, die zal instaan voor een periodieke informatie-uitwisseling tussen de betrokken actoren.

De voorgestelde aanpassingen zullen normalerwijze niet leiden tot bijkomende inzet van het personeel dat in dienst is en noopt evenmin tot werving van extra personeel of meerkosten voor de lokale en provinciale besturen. Het voorliggend ontwerp van decreet impliceert wel dat in de nabije toekomst, meer lokale geloofsgemeenschappen erkend zullen worden, wat financiële implicaties heeft op de lokale en provinciale besturen. De lokale besturen en de provincies moeten in hun jaarlijkse (aangepaste) meerjarenplannen een uitgave voorzien voor tussenkomst in exploitatietekorten en eventueel in investeringstoelagen. De hoogte ervan kunnen ze ramen op basis van de (door de gemeente/provincie zelf goedgekeurde) meerjarenplannen van de besturen van de eredienst.

Uitgezonderd de extra uitgaven voor de tussenkomst in exploitatietekorten en eventueel in investeringstoelagen van nieuwe erkende lokale geloofsgemeenschappen, heeft het voorliggend ontwerp van decreet geen aanleiding tot een toename van de werkingsuitgaven of lopende uitgaven van de lokale en provinciale besturen, noch geven ze aanleiding tot bijkomende investeringen of

schulden. Aan de ontvangstenzijde, leiden ze niet direct tot bijkomende financiële middelen die aan de lokale en provinciale besturen ter beschikking gesteld moeten worden om het ontwerp van decreet na te leven.

4. VERDER TRAJECT

Het ontwerp van decreet wordt na de definitieve goedkeuring ingediend bij het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot regeling van het toezicht, de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen, de verplichtingen van de besturen van de eredienst en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS

Bijlagen

- Bijlage 1. Ontwerp van decreet
- Bijlage 2. Memorie van toelichting
- Bijlage 3. Advies 69.114/3 van 17 mei 2021 van de Raad van State