



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.578/3
van 22 november 2023

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'over het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie'

Op 2 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 november 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 november 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ertoe het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie te bepalen.

Hoofdstuk 1 bevat de algemene bepalingen, waaronder de definities van begrippen die in het voorontwerp worden gehanteerd (artikel 2 van het voorontwerp).

In hoofdstuk 2 worden het doel, de uitgangspunten en de opdrachten van het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie bepaald (artikelen 3 en 4).

In hoofdstuk 3 wordt dat beleid georganiseerd (artikelen 5 tot 10). Zo wordt de Vlaamse Regering opgedragen om binnen een jaar na haar aantreden een geïntegreerd actieplan op te stellen voor de komende vijf jaar (artikel 5), om de beleidsdomeinen, departementen en intern en extern verzelfstandigde agentschappen aan te duiden die relevant zijn voor het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie (artikel 6) en om te bepalen op welke wijze die departementen en intern en extern verzelfstandigde agentschappen dat beleid vormgeven (artikel 7). Voorts wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om op basis van een oproep één of meerdere partnerorganisaties te erkennen voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling over gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie, en om aan erkende partnerorganisaties een subsidie toe te kennen (artikel 8). Binnen de grenzen van hun grondgebied hebben lokale besturen de regierol over het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie (artikel 9). Ten slotte wordt bepaald dat tien percent van het totale budget dat jaarlijks wordt vastgelegd voor de uitvoering van het aan te nemen decreet wordt aangewend om aanvullende experimentele projecten te subsidiëren met het oog op specifieke behoeften (artikel 10).

In hoofdstuk 4 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om voor ieder artikel van het aan te nemen decreet de datum van inwerkingtreding te bepalen (artikel 11).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

BEVOEGDHEID

3.1. Met de ontworpen regeling wordt beoogd het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie te bepalen. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“In overeenstemming met het bovenstaande, bepaalt dit voorontwerp van decreet dat het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie in de eerste plaats een preventief beleid is. Het heeft als doel te voorkomen dat Vlaamse burgers zodanig radicaliseren dat zij bereid zijn het gebruik van geweld te aanvaarden. Via tijdige detectie kan voorkomen worden dat burgers overgaan tot geweld. Daarnaast heeft het beleid ook een curatief luik: met gewelddadig geradicaliseerde burgers wordt getracht tot disengagement te komen.”

Voor zover het door het voorontwerp bepaalde preventief beleid wordt gevoerd in aangelegenheden die behoren tot de aan de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest toegewezen materiële bevoegdheden, vindt het voorontwerp zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag in die materiële bevoegdheden.²

Het gegeven dat er, blijkens artikel 3, vierde lid, 3°, van het voorontwerp bij de realisatie van dat beleid wordt gewerkt op een geïntegreerde manier waarbij afstemming is tussen en samenwerking is met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere relevante actoren op het federale niveau, doet hieraan geen afbreuk. Die bepaling houdt immers voor die “inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere relevante actoren”, die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, geen verplichting in om samen te werken met de departementen en de intern en extern verzelfstandigde agentschappen die overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van het voorontwerp het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie vormgeven, uitvoeren en evalueren. De afstemming en samenwerking waarin die bepaling voorziet zal derhalve gebeuren op basis van vrijwilligheid.

3.2. De vraag rijst evenwel of de ontworpen regeling in de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest kan worden ingepast.

Luidens artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, 7°, en 8°, van het voorontwerp moet een partnerorganisatie om erkend te worden en de erkenning te behouden “ervaring hebben met het ondersteunen van lokale besturen”, “in haar werking de lokale besturen in het Vlaams Gewest omvatten evenals de Vlaamse Gemeenschapscommissie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad” en “een breed bereik hebben bij lokale besturen”. Een partnerorganisatie heeft als opdracht “informatie, kennis en expertise of beleidsopties van de Vlaamse overheid over de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme of schadelijke polarisatie in bruikbare instrumenten voor de lokale besturen omzetten, delen en daarvoor begeleiding en

² Dat geldt ook voor de in artikel 3, tweede lid, 2°, van het voorontwerp vermelde doelstelling “disengagement bereiken van gewelddadig geradicaliseerde burgers”, waarmee luidens het derde lid van die bepaling “het terugdringen en neutraliseren van de handelingen van gewelddadig geradicaliseerde personen” wordt bedoeld. Blijkens de memorie van toelichting wordt met dat *terugdringen en neutraliseren* van de handelingen van gewelddadige geradicaliseerde personen niet de opsporing en vervolging van die gewelddadige geradicaliseerde personen bedoeld, hetgeen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, maar de begeleiding van die personen “opdat die persoon geen geweld meer zal (willen) plegen”.

ondersteuning bieden aan de lokale besturen” (artikel 8, § 4, eerste lid, 2°, van het voorontwerp). Luidens artikel 9 van het voorontwerp hebben lokale besturen binnen de grenzen van hun grondgebied de regierol over het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie. Blijkens artikel 10, tweede lid, van het voorontwerp kunnen de aanvullende experimentele projecten worden uitgevoerd door “lokale besturen en door andere actoren”.

Enkel in artikel 8, § 2, eerste lid, 7°, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van “de lokale besturen in het Vlaams Gewest”. Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel dat met “lokale besturen” die besturen worden bedoeld die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren en dat in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad “[wa]t de mogelijke ondersteuning van lokale besturen betreft, (...) de Vlaamse Gemeenschapscommissie als plaatsvervangend Vlaams lokaal bestuur [zal] ondersteund worden”.

In het verlengde hiervan verklaarde de gemachtigde:

“De partnerorganisaties waarvan in dit voorontwerp van decreet sprake is, richten zich op de ondersteuning van lokale besturen, i.c. de Vlaamse gemeenten en voor wat Brussel betreft, de VGC. Deze ondersteuning kan zowel betrekking hebben op gewestmaterie als op gemeenschapsmaterie. Hun ondersteuning moet tegemoet komen aan de ondersteuningsnoden van gemeenten om hun lokale regierol op te nemen. Die ondersteuning zal zich richten op de drie doelstellingen van het lokale beleid:

- Tijdige detectie en opvolging van gewelddadig geradicaliseerde inwoners;
- Disengagement van gewelddadig geradicaliseerde inwoners;
- Tegengaan van schadelijke polarisatie in hun gemeente.

De ondersteuningsnoden kunnen veelvuldig zijn:

- Ondersteuning van de werking van de LIVC R in de gemeente;
- Gespecialiseerde psychische begeleiding van gewelddadig geradicaliseerde burgers;
- Disengagementstrajecten;
- Analyse van lokale polarisatieproblematieken;
- Vorming rond schadelijke polarisatie;
- Ondersteuning op maat rond specifieke radicaliseringsvormen;
- Ondersteuning voor detectie van schadelijke polarisatie op online media;
- Vorming en begeleiding voor communicatieverantwoordelijken rond omgaan met desinformatie en haatspraak op sociale mediaplatformen;
- ...

Idealiter wordt slechts één partnerorganisatie erkend, die kan inspelen op alle noden. Is dat niet het geval dan kunnen meerdere partnerorganisaties worden erkend om een volledig ondersteuningsaanbod te bieden.”

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“De ondersteuning door de partnerorganisaties is enkel bestemd voor gemeenten in Vlaanderen (en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, de VGC).”

In die bevoegdheidsconforme lezing van het begrip “lokale besturen” kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling tot de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoort.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4.1. In artikel 2, 1° en 4°, van het voorontwerp wordt bepaald wat voor de toepassing van het aan te nemen decreet moet worden verstaan onder “extremisme” en “terrorisme”. Blijkens de memorie van toelichting wordt voor de definities van die begrippen vertrokken van hetgeen dienaangaande wordt bepaald in de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’.

4.2. Artikel 8, 1°, tweede lid, b), van de wet van 30 november 1998 definieert “terrorisme” als volgt:

“het gebruik van geweld tegen personen of materiële belangen om ideologische of politieke redenen met het doel zijn doelstellingen door middel van terreur, intimidatie of dreigingen te bereiken. Hieronder wordt ook het radicaliseringproces begrepen”.

Punt c) van die bepaling definieert “extremisme” als volgt:

“racistische, xenofobe, anarchistische, nationalistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, ongeacht of ze van politieke, ideologische, confessionele of filosofische aard zijn, die theoretisch of in de praktijk strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten, met de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat. Hieronder wordt ook het radicaliseringproces begrepen”.

Gevraagd waarom in de definities van de begrippen “extremisme” en “terrorisme” in het voorontwerp geen gewag wordt gemaakt van het radicaliseringsproces, en in de plaats daarvan in een definitie wordt voorzien van het begrip “gewelddadige radicalisering”, antwoordde de gemachtigde:

“Bij de verklarende begrippen worden enkel die definities opgenomen die in het voorontwerp van decreet worden gehanteerd. ‘Radicaliseringsproces’ is niet als begrip in het voorontwerp van decreet opgenomen. Dat is een keuze om duidelijk het onderscheid te benadrukken tussen ‘gewelddadige radicalisering’ en radicalisering op zich. Zoals in de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting bij artikel 2, 2° wordt gesteld, focussen we met het beleid vanuit de Vlaamse overheid op de preventie van *gewelddadige* radicalisering en niet op de preventie van radicalisering an sich. Radicalisering kan en mag binnen een democratische samenleving. Radicale standpunten kunnen dingen in beweging brengen, kunnen dingen ten goede veranderen of onrechtvaardigheden rechtzetten. Hierbij kan bijv. gedacht worden aan de acties rond algemeen stemrecht of stemrecht voor vrouwen of acties voor het holebihuwelijk. We focussen met het Vlaams beleid bijgevolg niet op de preventie van radicale standpunten, maar op het voorkomen dat iemand zodanig radicaliseert dat hij of zij het gebruik van geweld om zijn of haar doel te bereiken acceptabel gaat vinden of effectief wil overgaan tot het gebruik van geweld.”

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“Het federale en Vlaamse niveau hebben een andere finaliteit en opdracht. Terwijl de focus federaal op veiligheidsanalyses en -ingrijpen ligt, ligt op Vlaams niveau de nadruk op preventie. Net omwille van die nadruk op preventie is het cruciaal om duidelijk te bepalen waar die preventieopdracht begint. Het Vlaams beleid wil immers niet inwerken op radicalisering, maar enkel op gewelddadige radicalisering. De term ‘gewelddadige’ radicalisering wordt in Vlaanderen om die reden al sinds het opstarten van het beleid gehanteerd. We vinden het bijgevolg noodzakelijk voor wat de Vlaamse bevoegdheid betreft, dat doel scherper af te bakenen opdat er geen misverstanden ontstaan over de focus van het Vlaams beleid.”

Die verklaring ligt in het verlengde van wat in de memorie van toelichting wordt gesteld, namelijk:

“Zoals gesteld is radicalisering een proces: in voorliggend beleid focussen we bij detectie of disengagement niet op de radicalisering an sich, maar richten we ons op de fase in het radicaliseringsproces waarin men bereid is het gebruik van geweld te aanvaarden om extremistische doeleinden te bereiken, zonder dat daarom effectief wordt overgegaan tot het gebruik van geweld.”

4.3. De decreetgever mag bij het bepalen van zijn preventief veiligheidsbeleid inderdaad andere accenten leggen dan de federale overheid, wat kan verklaren waarom in de definities van de begrippen “extremisme” en “terrorisme” in artikel 2, 1° en 4°, van het voorontwerp het radicaliseringsproces niet wordt vermeld.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat radicalisering op zich problematisch kan zijn, ook al gaat het niet om gewelddadige radicalisering in de zin van artikel 2, 2°, van het voorontwerp, bijvoorbeeld omdat ideeën worden verspreid die niet bestaanbaar zijn met het systeem van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.³ Bovendien rijst de vraag hoe de nadruk die wordt gelegd op de preventie van *gewelddadige* radicalisering, zich verhoudt met het gegeven dat in de definitie van het begrip “extremisme” bepaalde opvattingen worden gevisieerd, die evenzeer als radicaal kunnen worden beschouwd, zonder dat er gewag wordt gemaakt van een bereidheid om geweld te gebruiken.

Dit zou in de memorie van toelichting bij het voorontwerp moeten worden verduidelijkt.

³ In het arrest *Refah Partisi* van 13 februari 2003 was het Europees Hof voor de rechten van de mens bijvoorbeeld van oordeel dat een pluraliteit van rechtssystemen niet bestaanbaar was met het systeem van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en dat het invoeren van de sharia niet bestaanbaar is met de fundamentele beginselen van de democratie: EHRM (grote kamer) 13 februari 2003, *Refah Partisi e.a. t. Turkije*, §§ 119 en 123.

Artikel 3

5. Artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp luidt als volgt:

“Het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie is een afgestemd, multidisciplinair en gecoördineerd beleid dat zich verhoudt tot de federale, Europese en internationale regelgeving en context.”

Bepalingen, zoals deze, met een louter programmatorische draagwijdte, die geen wijziging van de rechtsorde met zich brengen, kunnen beter achterwege worden gelaten. Dergelijke bepalingen dienen ofwel in de memorie van toelichting te worden geïntegreerd, ofwel te worden geherformuleerd op een wijze dat hun normatieve inhoud duidelijk tot uitdrukking komt.

Artikel 8

6. Luidens artikel 8, § 2, eerste lid, 7^o, van het voorontwerp moet een partnerorganisatie om erkend te worden “in haar werking de lokale besturen in het Vlaams Gewest omvatten evenals de Vlaamse Gemeenschapscommissie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”.

Gevraagd wat in die bepaling wordt bedoeld met het woord “omvatten”, verklaarde de gemachtigde:

“Dit betekent dat ze een aanbod moeten hebben en ondersteuning moeten kunnen aanbieden voor alle gemeenten in het Vlaams Gewest en de VGC in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.”

Dit moet minstens in de memorie van toelichting worden verduidelijkt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE