



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 69.114/3  
van 17 mei 2021

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot  
regeling van de erkenning van en het toezicht op lokale  
geloofsgemeenschappen en tot wijziging van het decreet van  
7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van  
de erkende erediensten’

Op 25 maart 2021 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 het Vlaamse Gewest ‘tot regeling van de erkenning van en het toezicht op lokale geloofsgemeenschappen en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 en 27 april 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2021.

\*

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 rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt er in hoofdzaak toe de erkenning van en het toezicht op de lokale geloofsgemeenschappen en de besturen van erediensten te regelen. De ontworpen regeling komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 ‘houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten’, dat wordt opgeheven (artikel 66 van het voorontwerp), en van een aantal bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten’, die eveneens worden opgeheven (artikelen 49, 50, 57, 58, 59, 60 en 63). Voorts worden nog een aantal andere bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 aangepast aan de ontworpen regeling (artikelen 51 tot 56, 61, 62, 64 en 65).

2.2. In hoofdstuk 1 van het voorontwerp wordt het toepassingsgebied van het aan te nemen decreet geregeld (artikel 3), worden een aantal begrippen gedefinieerd (artikel 4), wordt de Vlaamse Regering (hierna: de regering) gemachtigd om te bepalen op welke wijze de communicatie verloopt tussen de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst en een aantal overheidsinstanties (artikel 5)<sup>2</sup> en wordt bepaald hoe de termijnen worden berekend (artikel 6).

In hoofdstuk 2 van het voorontwerp worden de erkenningscriteria bepaald (artikel 7) en wordt de aanvraagprocedure geregeld (artikelen 8 en 9). Er geldt een wachtperiode van 4 jaar (artikel 10), tijdens dewelke het voorlopig bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap een aantal verplichtingen heeft (artikelen 11 tot 13) en op het einde waarvan een advies wordt bezorgd aan de regering (artikel 14), die een beslissing neemt over de erkenning (artikel 15). Hierop wordt het voltallig bestuursorgaan aangesteld (artikel 16).

In hoofdstuk 3 van het voorontwerp worden de verplichtingen bepaald van de besturen van de erediensten (artikelen 17 en 18). Die verplichtingen stemmen grotendeels overeen met de erkenningscriteria voor de lokale geloofsgemeenschappen.

---

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

<sup>2</sup> In afwachting van die regeling verloopt die communicatie met een aangetekende brief of door afgifte tegen ontvangstbewijs (artikel 72).

In hoofdstuk 4 van het voorontwerp wordt de regering gemachtigd om een instantie van de Vlaamse administratie aan te wijzen die nagaat of, enerzijds, de lokale geloofsgemeenschappen die een erkenning hebben aangevraagd en die zich in de wachtperiode bevinden of die de zogenaamde versnelde erkenningsprocedure volgen, de erkenningscriteria en de op hen rustende verplichtingen naleven en, anderzijds, of de besturen van de eredienst de in het aan te nemen decreet bepaalde verplichtingen, evenals die van het decreet van 7 mei 2004, naleven (artikel 19). Die instantie sluit informatie-uitwisselingsakkoorden af met de instanties die toezicht houden op de besturen van de erediensten (artikel 20). Voorts worden de bevoegdheden van de personeelsleden van die instantie bepaald (artikelen 21 tot 28).

In hoofdstuk 5 van het voorontwerp wordt voorzien in een sanctioneringsprocedure die de regering kan opstarten als een bestuur van de eredienst of diens bestuursleden tekortkomen aan zijn of hun verplichtingen (artikel 29). Die procedure kan leiden tot de opschorting of beperking van de financiële gevolgen van de erkenning, de opschorting van de erkenning voor een bepaalde termijn of de opheffing van de erkenning (artikel 30). Als de erkenning wordt opgeheven of opgeschort, vordert de financierende overheid de toelagen terug die in voorkomend geval al zijn uitbetaald voor toekomstige uitgaven (artikel 31).

In hoofdstuk 6 worden de wijziging van de erkenningen en de opheffing van de erkenning van annexe-kerken en kapelanijen geregeld. De wijzigingen kunnen betrekking hebben op de gebiedsomschrijving (artikelen 32 tot 34), de naam van het bestuur van de eredienst (artikelen 35 en 36) en de samenvoeging van erkende lokale geloofsgemeenschappen (artikelen 37 tot 45). Voorts wordt in de mogelijkheid voorzien om de erkenning van een annexe-kerk of kapelanij op te heffen (artikelen 46 en 47).

In hoofdstuk 7 van het voorontwerp wordt de verwerking geregeld van de persoonsgegevens overeenkomstig de bepalingen van het aan te nemen decreet (artikel 48).

In hoofdstuk 8 van het voorontwerp worden bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 gewijzigd of opgeheven (artikelen 49 tot 65).

Hoofdstuk 9 van het voorontwerp bevat een aantal overgangsbepalingen. Besturen van de eredienst die zijn erkend vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet krijgen een termijn van een of twee jaar om te voldoen aan een aantal verplichtingen (artikel 67). Voor geloofsgemeenschappen die reeds zijn erkend maar die het voorwerp uitmaken van een procedure tot opheffing van de erkenning (artikel 69) of van een aanvraag tot samenvoeging (artikel 70), blijft de bestaande procedureregeling van toepassing. Ook voor de verkiezing van de erkende besturen wordt in een overgangsregeling voorzien (artikel 71). Ten slotte wordt voor lokale geloofsgemeenschappen die een erkenning hebben aangevraagd vóór 1 juli 2019, voorzien in een versnelde erkenningsprocedure (artikel 68).

## VORMVEREISTEN

3.1. Zoals vermeld bevat het voorontwerp bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit 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.<sup>3</sup>

3.2. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat enkel het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens werd gevraagd.<sup>4</sup>

3.3. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,<sup>5</sup> heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,<sup>6</sup> noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.<sup>7</sup> Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 3.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.<sup>8</sup> Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

---

<sup>3</sup> Zie GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

<sup>4</sup> Advies VTC nr. 2020/54 van 15 december 2020.

<sup>5</sup> *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

<sup>6</sup> Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

<sup>7</sup> *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 115 (opmerking 7.1).

<sup>8</sup> *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

3.4. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 3.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,<sup>9</sup> op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot zowel de vereiste afstemming van de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten<sup>10</sup> op elkaar als de vereiste onderlinge afstemming van de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat op elkaar.<sup>11-12</sup>

### BEVOEGDHEID

4.1. Luidens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zijn de gewesten bevoegd voor:

“6° de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, met uitzondering van de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten.”

Het Grondwettelijk Hof heeft omtrent die bevoegdheid in arrest nr. 203/2019 van 19 december 2019 het volgende geoordeeld:

“B.11.1. Krachtens die bepaling zijn de gewesten, sedert 1 januari 2002, bevoegd om te regelen hetgeen betrekking heeft op de kerkfabrieken en de andere instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, in het kader van hun bevoegdheden wat betreft de ondergeschikte besturen. Bij dezelfde bepaling wordt aan de federale overheid de bevoegdheid voorbehouden om de erediensten te erkennen en wedden en pensioenen toe te kennen aan de bedienaars van de erediensten, die eveneens worden beoogd in artikel 181, § 1, van de Grondwet.

B.11.2. De aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid om de erediensten te erkennen houdt de bevoegdheid in om de erediensten als dusdanig en de representatieve organen ervan te erkennen.

Krachtens hun bevoegdheid inzake kerkfabrieken en instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, zijn de gewesten bevoegd om alles met betrekking tot de temporaliën van de erkende erediensten te regelen, met andere woorden het beheer van de goederen en van de inkomsten van de erkende

<sup>9</sup> Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, *l.c.*, 115-116 (opmerking 8).

<sup>10</sup> Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

<sup>11</sup> Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

<sup>12</sup> Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

erediensten. Zij zijn eveneens bevoegd om de plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten en hun gebiedsomschrijving te erkennen teneinde de gebiedsomschrijving te bepalen van de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten.

B.11.3. De erkenning van een eredienst door de federale overheid brengt een overheidsfinanciering vanwege de Staat met zich mee.

De bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten beperkt zich tot de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de door de federale overheid erkende erediensten. In het kader van de uitoefening van die bevoegdheid brengt de erkenning, door een gewest, van een plaatselijke geloofsgemeenschap, in beginsel, de oprichting van een openbare instelling die belast is met het beheer van de goederen en de inkomsten van die gemeenschap, met zich mee.”<sup>13</sup>

Het Hof voegde daar nog het volgende aan toe:

“De bevoegdheid van de gewesten en van de Duitstalige Gemeenschap inzake het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, die de bevoegdheid omvat om de plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten te erkennen, beoogt alle aspecten van die erkenning, met inbegrip van de eventuele stappen die daaraan voorafgaan.”<sup>14</sup>

Daarenboven oordeelde het Hof dat het gegeven dat met regels inzake het beheer van de temporaliën van de erkende eredienst mede wordt beoogd radicalisme en het overbrengen van radicale boodschappen via de plaatsen van de eredienst te bestrijden, hetgeen een doelstelling uitmaakt die ook door de federale overheid en de gemeenschappen wordt nagestreefd, geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de gewesten. Het Hof overwoog dienaangaande het volgende:

“B.14. Door de erkenning van de plaatselijke geloofsgemeenschappen en de verplichtingen die van toepassing zijn op de instellingen belast met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, te regelen, heeft de decreetgever de in B.11.1 beschreven bevoegdheid uitgeoefend die hem inzake het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten is toegewezen.

De omstandigheid dat het decreet van 18 mei 2017 past in het kader van de tenuitvoerlegging van de door het Waalse Gewest gevolgde strategie voor de preventie van radicalisme en dat het bijkomend beoogt bij te dragen tot de verwezenlijking van doelstellingen die ook worden nagestreefd door de federale overheid en door de gemeenschappen, kan op zich geen schending met zich meebrengen van de bevoegdheidverdelende regels. De bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten zijn overigens in de regel niet als doelstellingen, maar als aangelegenheden bepaald.”<sup>15</sup>

<sup>13</sup> GwH 19 december 2019, nr. 203/2019, B.11.1 tot B.11.3.

<sup>14</sup> *Ibid.*, B.20.

<sup>15</sup> *Ibid.*, B.14.

Op grond van het voorgaande oordeelde het Grondwettelijk Hof dat:

- de registratieprocedure van de plaatselijke geloofsgemeenschappen in afwachting van het indienen van hun erkenningsaanvraag bij de Waalse Regering “in zoverre die een stap vormt die voorafgaat aan de erkenningsprocedure, (...) derhalve onder de bevoegdheid van het Waalse Gewest [valt]”;<sup>16</sup>
- de verplichting om drie jaar voor de indiening van de erkenningsaanvraag over een juridische structuur te beschikken “in zoverre die vereiste dient om na te gaan of de plaatselijke geloofsgemeenschap die een erkenning aanvraagt, in staat is de toekomstige openbare instelling die belast is met het beheer van haar goederen en inkomsten, te beheren, verband [houdt] met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten en (...) onder [de] bevoegdheid van het Waalse Gewest [valt]”;<sup>17</sup>
- de decreetgever bevoegd is “[i]n het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheid inzake het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten (...) om aan de leden van het beheersorgaan van de toekomstige instelling die belast is met temporaliën van een plaatselijke geloofsgemeenschap een verbintenis op te leggen met betrekking tot de naleving van de fundamentele rechten en vrijheden”;<sup>18</sup>
- de verplichting om bij de erkenningsaanvraag van een plaatselijke geloofsgemeenschap van een erkende eredienst een schriftelijke verklaring te voegen waarmee de leden van het beheersorgaan van de toekomstige instelling die belast is met het beheer van de temporaliën van die gemeenschap, onder wie de bedienaars van de eredienst, zich ertoe verbinden de wetgeving op het gebruik der talen in bestuurszaken na te leven, “zich ertoe [beperkt] [de leden van het beheersorgaan van de instellingen die belast zijn met de temporaliën van de erkende erediensten] te herinneren aan de wetgeving die de bevoegde wetgever heeft aangenomen en die op hen van toepassing is”.<sup>19</sup> Met een dergelijke bepaling regelt de decreetgever “noch het gebruik der talen, noch de taalkennis van de leden van het beheersorgaan van de instellingen die belast zijn met de temporaliën van de erkende erediensten.”

4.2. Gelet op het voormelde arrest kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling in beginsel behoort tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, onder voorbehoud van het volgende.

4.3.1. Naar luid van artikel 7, 2°, van het voorontwerp kan een lokale geloofsgemeenschap worden erkend als ze transparantie biedt over “alle juridische structuren die aan de lokale geloofsgemeenschap verbonden zijn en in het bijzonder over de onderlinge financiële stromen tussen deze juridische structuren en de lokale geloofsgemeenschap”.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, B.20.

<sup>17</sup> *Ibid.*, B.20.

<sup>18</sup> *Ibid.*, B.25.

<sup>19</sup> *Ibid.*, B.30.

Artikel 17, 1°, van het voorontwerp voorziet in een gelijkaardige verplichting ten aanzien van de besturen van de erediensten. In het verlengde hiervan wordt bepaald dat de aanvraag tot erkenning van een lokale geloofsgemeenschap in voorkomend geval de naam, het adres, de rechtsvorm en de statuten bevat van alle juridische structuren die aan de lokale geloofsgemeenschap verbonden zijn (artikel 8, tweede lid, 11°, van het voorontwerp) en dat tijdens de wachtperiode het voorlopig bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap jaarlijks een afschrift bezorgt van de jaarrekening van alle aan de lokale geloofsgemeenschap verbonden juridische structuren aan, onder meer, de regering (artikel 11, § 1, tweede lid, van het voorontwerp). Ook de besturen van de eredienst moeten in het voorkomend geval de naam, het adres en de rechtsvorm van alle juridische structuren die aan het bestuur van de eredienst verbonden zijn, meedelen aan, onder meer, de regering (artikel 17, 6°, van het voorontwerp). Zowel de lokale geloofsgemeenschap als het bestuur van de eredienst houden een register bij van alle giften van meer dan 500 euro van, onder meer, rechtspersonen en structuren zonder rechtspersoonlijkheid (artikelen 11, § 2, 3°, en 18, § 2, van het voorontwerp).

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“Eveneens wordt de lokale geloofsgemeenschap tijdens de wachtperiode verplicht om transparant te zijn over de aan haar verbonden juridische structuren. Meer bepaald moet een lokale geloofsgemeenschap jaarlijks een afschrift bezorgen van de jaarrekening van de aan haar verbonden juridische structuren. De onderlinge financiële stromen tussen de lokale geloofsgemeenschap en de aan haar verbonden juridische structuren worden zichtbaar gemaakt via het giftenregister dat tijdens de wachtperiode moet bijgehouden worden en jaarlijks bezorgd worden aan de daartoe bevoegde instanties.”

Nog volgens de memorie van toelichting is het een feitenkwestie welke juridische structuren verbonden zijn aan de lokale geloofsgemeenschap:

“Bij deze beoordeling kan rekening gehouden worden met o.a. volgende indicatoren: de samenstelling van de bestuursorganen (een overlap van bestuursleden), de invloed die de juridische structuur heeft op de oriëntatie van het beleid van de lokale geloofsgemeenschap, de zakelijke rechten die de verbonden juridische structuur bezit op het gebouw bestemd voor de uitoefening van de eredienst of vermogenstransacties op structurele basis tussen de lokale geloofsgemeenschap en de verbonden juridische structuren.”

4.3.2.       Gevraagd wat wordt bedoeld met “juridische structuren”, antwoordde de gemachtigde:

“Een juridische structuur zoals vermeld in het wetboek van vennootschappen en verenigingen. Een feitelijke verenging valt hier dus ook onder.”

In antwoord op de vraag of de transparantieplichting waarin wordt voorzien meer inhoudt dan de verplichting om de naam, het adres, de rechtsvorm en de statuten (artikel 8, tweede lid, 11°, van het voorontwerp) en de jaarrekening (artikel 11, § 1, tweede lid, van het voorontwerp) van de betrokken structuren mee te delen, antwoordde de gemachtigde:

“De erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschap moet de hierboven vermelde gegevens en documenten actief bezorgen. Bovendien beschikt ook de bevoegde instantie over de vereiste controlebevoegdheden om indien nodig bijkomende inlichtingen of stukken op te vragen bij de lokale geloofsgemeenschap (art. 23 en 24).

Het bestuur van de eredienst bezorgt de naam, het adres en de rechtsvorm van de verbonden juridische structuren aan de in het decreet vermelde instanties. De bevoegde instantie beschikt over de vereiste controlebevoegdheden om indien nodig bijkomende inlichtingen of stukken op te vragen bij de lokale geloofsgemeenschap (art. 23 en 24).”

4.3.3. De ontworpen regeling leidt ertoe dat onrechtstreeks transparantieverplichtingen worden opgelegd aan de juridische structuren die aan de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst verbonden zijn. Weliswaar komt het volgens het voorontwerp aan de lokale geloofsgemeenschap en het bestuur van de eredienst toe om de vereiste transparantie te bieden over die juridische structuren, maar in de praktijk wordt aan hen de verplichting opgelegd om informatie te bezorgen die uiteindelijk van die juridische structuren afkomstig is, zoals de naam, het adres, de rechtsvorm, de statuten en de jaarrekening van die structuren.

4.3.4. De bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de temporalien van de erkende erediensten beperkt zich tot de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de door de federale overheid erkende erediensten. Het loutere gegeven dat een juridische structuur verbonden is met een lokale geloofsgemeenschap, ongeacht of die juridische structuren een invloed hebben op het beheer van de goederen en inkomsten van de eredienst, volstaat dan ook niet om te verantwoorden dat onrechtstreeks transparantieverplichtingen worden opgelegd aan die juridische structuren.<sup>20</sup> Om tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te behoren, moeten de opgelegde erkenningsvoorwaarden immers verband houden met wat nodig is voor het verzekeren van een goed beheer van de temporalien van de betrokken eredienst.<sup>21</sup>

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,<sup>22</sup> zouden dergelijke onrechtstreekse transparantieverplichtingen wel kunnen worden verantwoord ten aanzien van juridische structuren die bijdragen tot de financiering van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst, hetgeen uit het giftenregister zal blijken. 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 onrechtstreekse buitenlandse financiering, omdat de juridische structuur die bijdraagt tot de financiering van een lokale geloofsgemeenschap of bestuur van de eredienst zelf vanuit het buitenland wordt gefinancierd of gecontroleerd. Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling is evenwel niet tot die juridische structuren beperkt: de transparantieverplichting geldt ten aanzien van alle verbonden juridische structuren, ook al

<sup>20</sup> Dat is des te meer het geval gelet op de ruime invulling die wordt gegeven aan begrip “verbonden zijn”, waarbij het lijkt te volstaan dat een aantal personen van het (voorlopig) bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap of van het bestuur van de eredienst in het bestuur van de juridische structuur zetelen – zonder dat vereist is dat zij een meerderheid uitmaken van het bestuursorgaan – of dat de juridische structuur eigenaar is van het gebouw waarin de eredienst plaatsvindt. Zie daarover opmerking 7.3.

<sup>21</sup> Zie adv.RvS 59.638/4 van 19 september 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 18 mei 2017 ‘relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus’, *Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 770/1, 20.

<sup>22</sup> Artikelen 7, 4°, en 18, § 1, van het voorontwerp.

dragen ze niet bij tot de financiering van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst.

4.3.5. Nog los van de problemen die het ruime toepassingsgebied van de ontworpen regeling doet rijzen in het licht van de vrijheid van vereniging en het recht op bescherming van het privéleven (opmerking 7.4.1), moet dat toepassingsgebied, om binnen de bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de temporaliteiten van de erkende erediensten te vallen, derhalve 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.

4.4.1. Om erkend te kunnen worden moet de lokale geloofsgemeenschap zich ertoe 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” (artikel 7, 6°, van het voorontwerp). Een gelijkaardige verplichting rust op de leden van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst (artikel 17, 4°, van het voorontwerp). Die verbintenis wordt geconcretiseerd in een aantal verplichtingen, onder meer om in geen geval, op welke wijze dan ook, medewerking te verlenen aan activiteiten die aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of leden daarvan, 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 de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst, en om personen die in door de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst gebruikte lokalen en plaatsen aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of de leden daarvan, te weren uit de gebruikte lokalen en plaatsen.

4.4.2. Zoals is uiteengezet in opmerking 4.1 heeft het Grondwettelijk Hof aanvaard dat de decreetgever bevoegd is om aan de leden van het beheersorgaan van de toekomstige instelling die belast is met de temporaliteiten van een plaatselijke geloofsgemeenschap een verbintenis op te leggen met betrekking tot de naleving van de fundamentele rechten en vrijheden.

In dit geval moet, gelet op het woord “ze” in artikel 7, 6°, van het voorontwerp, evenwel de lokale geloofsgemeenschap de voormelde verbintenis aangaan. Volgens artikel 4, 10°, van het voorontwerp wordt in het aan te nemen decreet onder lokale geloofsgemeenschap verstaan “een groep personen die dezelfde door de federale overheid erkende eredienst op een bepaald grondgebied in een daartoe bestemde plaats beoefenen”. Bijgevolg lijkt de voormelde verplichting niet alleen op de leden van het (voorlopig) bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap te rusten, zoals wel het geval is voor de leden van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst, maar ook op alle leden ervan.

Nog los van de vraag of een dergelijke verplichting bestaanbaar is met de vrijheid van meningsuiting en van eredienst gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet (opmerkingen 9.1 tot 9.6), kan het Vlaamse Gewest op grond van zijn bevoegdheid inzake het beheer van de temporaliën van de erkende eredienst ze alleszins niet opleggen aan alle leden van een lokale geloofsgemeenschap, met inbegrip van de personen die op generlei wijze betrokken zijn bij dat beheer, maar die enkel op een bepaald grondgebied de eredienst in kwestie belijden.

4.4.3. Zelfs indien deze verplichting zou worden beperkt tot de leden van het (voorlopig) bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap, zoals reeds het geval is voor de leden van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst, blijft het een feit dat die leden niet enkel zichzelf verbinden, maar – gelet op het woord “niemand” – ook namens derden die verbintenis aangaan. Die derden lijken zelf niet noodzakelijkerwijs leden van de lokale geloofsgemeenschap te moeten zijn: het feit dat een persoon zich in door de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst gebruikte lokalen en plaatsen bevindt, lijkt te volstaan.<sup>23</sup>

In zoverre de ontworpen regeling ertoe leidt dat de leden van het (voorlopig) bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap en het bestuur van de eredienst zich verbinden namens derden, die zelf niet betrokken zijn bij het beheer van de temporaliën van de eredienst, gaat ze de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake dat beheer te buiten.

4.4.4. Het verbod om medewerking te verlenen aan activiteiten die aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of leden daarvan,<sup>24</sup> kan daarentegen wel geacht worden deel uit te maken van de gewestbevoegdheid inzake het beheer van de temporaliën van de erediensten. In dat geval wordt immers niet de activiteit zelf geregeld, maar de medewerking van die lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst aan de activiteit.

Er bestaat ook geen bezwaar tegen de verplichting 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 bestuur van de eredienst.<sup>25</sup> Het voorgaande zou ook opgaan voor de organisatie en werking van *het voorlopig bestuur* van de lokale geloofsgemeenschappen, ware het niet dat in artikel 7, 6°, b), van het voorontwerp gewag wordt gemaakt van de organisatie en werking *van de lokale geloofsgemeenschap*, wat lijkt in te houden dat die personen moeten worden geweerd uit de lokale geloofsgemeenschap zelf. Nog los van het gegeven dat een dergelijke verplichting niet bestaanbaar lijkt met de godsdienstvrijheid,<sup>26</sup> gaat ze de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten.

4.5.1. Het voorontwerp bevat een aantal bepalingen die betrekking hebben op de bedienaar van de eredienst. Zo moet het door de federale overheid erkende representatief orgaan van een erkende eredienst schriftelijk aan de regering bevestigen dat de bedienaars van de eredienst en hun vervangers door dat orgaan zijn goedgekeurd (artikelen 7, 8°, en 17, 7°, van het

<sup>23</sup> Zie immers artikelen 7, 6°, c), en 17, 4°, c), van het voorontwerp.

<sup>24</sup> Artikelen 7, 6°, a), en 17, 4°, a), van het voorontwerp.

<sup>25</sup> Artikel 17, 4°, b), van het voorontwerp.

<sup>26</sup> Zie opmerking 10.3.

voorontwerp).<sup>27</sup> De lokale geloofsgemeenschap en het bestuur van de eredienst heeft enkel bedienaars van de eredienst die voldoen aan de inburgeringsplicht die in voorkomend geval op hen van toepassing is, en heeft geen bedienaars van de eredienst die rechtstreeks of onrechtstreeks bezoldigd zijn door een buitenlandse overheid (artikelen 7, 9° en 10°, en 17, 8° en 9°, van het voorontwerp). De erkenningsaanvraag moet voor elk van de bedienaars van de eredienst een uittreksel uit het strafregister bevatten, evenals een verklaring op eer waarin ze zich ertoe verbinden de erkenningscriteria vermeld in artikel 7 en de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 na te leven (artikel 8, tweede lid, 8° en 9°, van het voorontwerp).<sup>28</sup>

4.5.2. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet zijn de bedienaars van de eredienst van ambtswege lid van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst,<sup>29</sup> met uitzondering van de rooms-katholieke eredienst, waar de door het representatief orgaan aangestelde verantwoordelijke van ambtswege lid is van het bestuursorgaan.<sup>30</sup>

Dat betekent dat de ontworpen regeling minstens ten dele van toepassing is op bedienaars van de eredienst die niet tot het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst behoren. Dat is sowieso het geval voor de lokale geloofsgemeenschappen in de periode die de erkenning voorafgaat, tijdens dewelke er een voorlopig bestuursorgaan is,<sup>31</sup> vermits slechts na de kennisgeving van de erkenningsbeslissing het voltallig bestuursorgaan wordt samengesteld overeenkomstig het decreet van 7 mei 2004.

Maar zelfs indien het om bedienaars van de eredienst gaat die lid zijn van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst, blijkt uit de ontworpen regeling dat ze niet gevisieerd worden in hun hoedanigheid van lid van dat bestuursorgaan, maar in hun hoedanigheid van bedienaar van de eredienst. Zo worden in de artikelen 8, tweede lid, 8° en 9°, 13, 2°, 17, 6°, van het voorontwerp de leden van het (voorlopig) bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap en van het bestuur van de eredienst vermeld *naast* de bedienaren van de eredienst (en hun vervangers). Bovendien gelden de in artikel 7, 8° tot 10°, en 17, 7° tot 9°, van het voorontwerp vermelde verplichtingen enkel voor de bedienaars van de eredienst en niet voor de (overige) leden van het (voorlopig) bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap en het bestuur van de eredienst.

---

<sup>27</sup> Zie ook artikel 38, §2, tweede lid, 10°, van het voorontwerp.

<sup>28</sup> Zie ook artikel 68, § 2, 7° en 8°, van het voorontwerp.

<sup>29</sup> Artikelen 82, 118, 154, 190, en 233 van het decreet van 7 mei 2004.

<sup>30</sup> Artikel 5 van het decreet van 7 mei 2004.

<sup>31</sup> In artikel 4, 13°, van het voorontwerp wordt dat begrip als volgt gedefinieerd: “een orgaan bestaande uit de personen die tijdens de wachtperiode vermeld in hoofdstuk 2, afdeling 3, beschouwd worden als voorzitter, secretaris en penningmeester”. De bedienaar van de eredienst maakt derhalve niet noodzakelijkerwijs deel uit van het voorlopig bestuursorgaan, al wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp het tegendeel gesuggereerd.

Ook uit de memorie van toelichting blijkt dat de ontworpen regels betrekking hebben op de bedienaars van de eredienst in die hoedanigheid.<sup>32</sup> Zo wordt onder meer het volgende gesteld:

“De bedienaar van de eredienst is de religieuze autoriteit maar heeft ook een belangrijke maatschappelijke voorbeeld- en aanspreekfunctie. Dit voorontwerp van decreet benadrukt het belang van de bedienaars van de eredienst en hun vervangers, die ook een belangrijke waarde hebben bij de inschakeling van de lokale geloofsgemeenschap in de lokale gemeenschap waartoe ze behoort.”

Ook een aantal van de ontworpen vereisten worden in de memorie van toelichting verantwoord aan de hand van motieven die betrekking lijken te hebben op de hoedanigheid van bedienaar van de eredienst. Zo wordt volgens de memorie van toelichting met de goedkeuring van de bedienaars van de eredienst en hun vervangers door het representatief orgaan beoogd dat orgaan te responsabiliseren “om de nodige kwaliteitscontrole uit te oefenen op de eredienstbedienaars die actief zijn in de erkende lokale geloofsgemeenschappen”. In het verlengde hiervan wordt in de memorie van toelichting nog gesteld:

“Het representatief orgaan zal de nodige kwaliteitscontrole uitoefenen en de nodige voorwaarden (zoals vormingen, deontologie, etc.) kunnen opleggen aan de door haar goedgekeurde bedienaars van de eredienst en hun vervangers.”

4.5.3. In advies 38.491/3 van 14 juni 2005 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent een eerdere verplichting dat een plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap zich ertoe verbindt dat haar geestelijke bedienaars in voorkomend geval een inburgeringstraject zullen volgen, het volgende opgemerkt:

“Het Vlaamse Gewest is enkel bevoegd inzake ‘de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, met uitzondering van de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten’ (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). De voorwaarde dat de geestelijke bedienaar binnen twee jaar een attest van inburgering moet kunnen voorleggen, is een voorwaarde die betrekking heeft op de persoon van de geestelijke bedienaar, niet op de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap. Als zodanig gaat het om een voorwaarde die de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten gaat<sup>33</sup>. Hiertegen zou overigens niet aangevoerd kunnen worden dat via de geestelijke bedienaar in feite een voorwaarde aan de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap wordt opgelegd. Eisen dat de geestelijke bedienaar een inburgeringsattest heeft behaald, lijkt immers verder te gaan dan wat nodig is voor het verzekeren van een goed beheer van de temporaliën van de betrokken eredienst.”<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Al wordt op een aantal plaatsen wel gewag gemaakt van de bedienaars van de eredienst “actief in een bestuur van de eredienst en een lokale geloofsgemeenschap tijdens de wachtperiode” of “werkzaam in (toekomstige) Vlaamse besturen van de eredienst”.

<sup>33</sup> Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Afgezien van de vraag of de bevoegde overheid, te dezen de federale overheid, die voorwaarde zou kunnen opleggen zonder de godsdienstvrijheid te schenden.

<sup>34</sup> Adv.RvS 38.491/3 van 14 juni 2005 over een ontwerp dat heeft geleid tot het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 ‘houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten’, opmerking 6.2.

4.5.4. Hetzelfde geldt voor de voormelde ontworpen bepalingen. Zo valt niet goed in te zien waarom de goedkeuring van de bedienaar van de eredienst en zijn vervangers door het representatief orgaan, het gegeven dat de bedienaar van de eredienst en zijn vervangers voldoen aan de inburgeringsplicht en dat zij geen bezoldiging van een buitenlandse overheid ontvangen, relevant zijn om het goed beheer van de temporaliën van de eredienst te verzekeren. Met die voorwaarden lijkt veeleer een inhoudelijk aspect van de eredienst zelf te worden beoogd, hetgeen, voor zover een dergelijke regeling al bestaanbaar is met artikel 19 van de Grondwet, niet tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.<sup>35</sup>

Het voorgaande gaat inzonderheid op ten aanzien van het vereiste dat een bedienaar van de eredienst en zijn vervangers geen bezoldiging van een buitenlandse overheid ontvangen. In artikel 6, § 1, VIII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten immers uitdrukkelijk uitgezonderd van de bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten.

4.5.5. Het gegeven dat het Grondwettelijk Hof, zoals uiteengezet in opmerking 4.1, heeft geoordeeld dat de gewesten bevoegd zijn om een schriftelijke verklaring te eisen waarmee de leden van het beheersorgaan van de toekomstige instelling die belast is met het beheer van de temporaliën van die gemeenschap, onder wie de bedienaars van de eredienst, zich ertoe verbinden de wetgeving op het gebruik der talen in bestuurszaken na te leven, evenals de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en het geheel van de bestaande wetgevingen, doet hieraan geen afbreuk. Die bepalingen waren immers van toepassing op *alle* leden van het beheersorgaan van de toekomstige instelling die belast is met het beheer van de temporaliën van die gemeenschap, waaronder de bedienaar van de eredienst. Op grond hiervan kon het Grondwettelijk Hof geredelijk aannemen dat een dergelijke regeling tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Dit is echter niet het geval voor de ontworpen regeling, die enkel van toepassing is op de bedienaars van de eredienst, en in een aantal gevallen op bedienaars van de eredienst die *geen* lid zijn van een (voorlopig) bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst.

4.5.6. Er moet besloten worden dat de in het voorontwerp vervatte bepalingen die betrekking hebben op de bedienaars van de eredienst, de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten gaan. Dergelijke regels zouden enkel aanvaardbaar zijn indien ze nodig zijn voor het verzekeren van een goed beheer van de temporaliën van de eredienst, wat thans niet het geval is.

---

<sup>35</sup> Het Vlaamse Gewest heeft weliswaar de bedienaars van de eredienst zelf die inburgeringsplicht opgelegd: zie artikel 27, § 1, 2°, van het decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid’. Dat decreet is evenwel tot stand gekomen op grond van zijn bevoegdheid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen (artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

## ALGEMENE OPMERKINGEN

### A. De erkenningscriteria voor de lokale geloofsgemeenschappen en de verplichtingen van de besturen van de eredienst

5.1. In artikel 7 van het voorontwerp worden de criteria bepaald waaraan een lokale geloofsgemeenschap moet voldoen om erkend te worden. Zo moet ze, onder meer, een juridische structuur hebben die aangepast is aan het aangevraagde openbaar statuut (1°), transparantie bieden over alle juridische structuren die aan de lokale geloofsgemeenschap verbonden zijn (2°), noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks buitenlandse financiering of ondersteuning ontvangen als die financiering of ondersteuning afbreuk doet aan haar onafhankelijkheid (4°) en zich ertoe 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 Grondwet, of de rechten en plichten van anderen kan beperken (6°). Bovendien moet het representatief orgaan van de betrokken eredienst bevestigen dat de bedienaars van de eredienst en hun vervangers zijn goedgekeurd door dat orgaan (8°), mogen de bedienaars van de eredienst, hun vervangers en andere personen niet rechtstreeks of onrechtstreeks bezoldigd zijn door een buitenlandse overheid (10°), en moet de lokale geloofsgemeenschap een wachttermijn van vier jaar doorlopen (12°).

Artikel 17 van het voorontwerp voorziet in gelijkaardige verplichtingen van de besturen van de erediensten.

Er moet worden nagegaan of die erkenningscriteria en die verplichtingen bestaanbaar zijn met de vrijheid van godsdienst, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en, wat betreft de transparantieplichtingen die onrechtstreeks worden opgelegd aan de juridische structuren die aan de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst verbonden zijn, de vrijheid van vereniging en het recht op bescherming van persoonsgegevens.

5.2. Wat betreft de door de artikelen 19 en 21 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde vrijheid van godsdienst en de vrijheid van eredienst, heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 152/2005 van 5 oktober 2005 onder meer het volgende geoordeeld:

“B.4. De vrijheid van godsdienst omvat onder meer de vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zijn godsdienst tot uiting te brengen.

Geloofsgemeenschappen bestaan traditioneel in de vorm van georganiseerde structuren. De deelname aan het leven van de geloofsgemeenschap is een uiting van de geloofsovertuiging die de bescherming geniet van de vrijheid van godsdienst. Mede in het perspectief van de vrijheid van vereniging, houdt de vrijheid van godsdienst in dat de geloofsgemeenschap vreedzaam kan functioneren, zonder willekeurige inmenging van de overheid. De autonomie van de geloofsgemeenschappen is immers onmisbaar voor het pluralisme in een democratische samenleving en raakt derhalve de kern zelf van de vrijheid van godsdienst. Zij vertoont niet alleen een rechtstreeks belang voor de organisatie van de geloofsgemeenschap op zich maar ook voor het daadwerkelijke genot van de vrijheid van godsdienst voor alle actieve leden van de geloofsgemeenschap. Indien de organisatie van het leven van de geloofsgemeenschap niet door artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zou zijn beschermd, zouden alle andere aspecten van de vrijheid van

godsdienst van het individu hierdoor kwetsbaar worden (E.H.R.M., 26 oktober 2000, Hassan en Tchaouch t. Bulgarije, § 62).

De in artikel 21, eerste lid, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van eredienst erkent diezelfde organisatorische autonomie van de godsdienstige gemeenschappen. Elke godsdienst is vrij zijn eigen organisatie in te richten.

B.5. De vrijheid van godsdienst en de vrijheid van eredienst staan niet eraan in de weg dat de overheid positieve maatregelen neemt waardoor de daadwerkelijke uitoefening van die vrijheden mogelijk wordt gemaakt. De zorg die de decreetgever betoont door de oprichting van publiekrechtelijke instellingen die worden belast met de materiële aspecten van de erkende erediensten en het beheer van de temporeliën, kan worden geacht bij te dragen tot het effectieve genot van de vrijheid van eredienst.

Het voorgaande belet evenwel niet dat een dergelijke maatregel moet worden beschouwd als een inmenging in het recht van de erkende erediensten om hun werking autonoom te regelen. Ofschoon de overheid ter zake over een appreciatiemarge beschikt, dient het Hof na te gaan of die inmenging verantwoord is. Opdat de inmenging verenigbaar is met de vrijheid van godsdienst en met de vrijheid van eredienst, is derhalve vereist dat de maatregelen het voorwerp uitmaken van een voldoende toegankelijke en precieze regeling, dat ze een rechtmatig doel nastreven en dat ze nodig zijn in een democratische samenleving, wat inhoudt dat de inmenging moet beantwoorden aan « een dwingende maatschappelijke behoefte » en dat er een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen het nagestreefde wettige doel, enerzijds, en de beperking van die vrijheden, anderzijds.<sup>36</sup>

In arrest nr. 203/2019 voegde het Hof daar nog het volgende aan toe:

“Artikel 19 van de Grondwet verbiedt bovendien dat de vrijheid van eredienst aan preventieve beperkingen wordt onderworpen, maar niet dat misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheid worden gepleegd, worden bestraft.”<sup>37</sup>

5.3. Wat het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie betreft, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:

“Het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod impliceren dat substantieel gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Arbitragehof, houden de voornoemde beginselen daarnaast ook in dat substantieel ongelijke gevallen ongelijk dienen te worden behandeld<sup>38</sup>.

Opdat de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie geëerbiedigd zouden worden, dient een regeling inzake de temporeliën van de erkende erediensten voldoende rekening te houden met de eigen karakteristieken van ieder van die erediensten.

Er moet immers voor gezorgd worden dat, in zoverre de erediensten gelijk zijn, ze ook gelijk behandeld worden, terwijl terzelfder tijd vermeden moet worden dat de toepassing van een eenvormige regeling op de verschillende erediensten leidt tot een

<sup>36</sup> Zie ook GwH 29 juli 2010, nr. 93/2010, B.7-B.8; GwH 1 oktober 2015, nr. 135/2015, B.17-B.18; GwH 27 april 2017, nr. 145/2017, B.6.2.

<sup>37</sup> GwH 19 december 2019, nr. 203/2019, B.33.2.

<sup>38</sup> Voetnoot 21 van het aangehaalde advies: Zie, o.m., E.H.R.M. (grote kamer), 6 april 2000, Thlimmenos t. Griekenland, nr. 34.369/97, ECHR, 2000-IV, § 44; Arbitragehof, 23 januari 1992, nr. 4/92, overw. B.2.3.

gelijke behandeling van al te ongelijke situaties. Een ongelijke behandeling van substantieel gelijke situaties en een gelijke behandeling van substantieel ongelijke situaties zijn slechts verenigbaar met de voornoemde beginselen indien daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording kan worden aangevoerd.”<sup>39</sup>

5.4. De vrijheid van vereniging waarin artikel 27 van de Grondwet voorziet, heeft tot doel de oprichting van private verenigingen en de deelname aan hun activiteiten te waarborgen. Ze impliceert het recht om zich te verenigen en de interne organisatie van de vereniging vrij te bepalen, maar ook het recht om zich niet te verenigen. In artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en in artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ligt eveneens het recht van eenieder besloten om verenigingen op te richten, om zich aan te sluiten bij bestaande verenigingen en om hun interne organisatie te bepalen teneinde de beide voormelde rechten te kunnen uitoefenen.<sup>40</sup>

5.5. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie. De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn evenwel niet absoluut. Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt 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.<sup>41</sup>

5.6. In het licht van het voorgaande moet het volgende worden opgemerkt over de in opmerking 5.1 vermelde erkenningscriteria en verplichtingen.

#### 1. De verplichting om over een juridische structuur te beschikken en de wachttermijn van vier jaar

6.1. Uit artikel 7, 1°, van het voorontwerp vloeit voort dat de lokale geloofsgemeenschap een juridische structuur moet hebben “die aangepast is aan het aangevraagde openbaar statuut en waarover er transparantie is”.

<sup>39</sup> Adv.RvS 36.134/3 van 13 januari 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten’, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, opmerking 10; adv.RvS 50.868/3 van 14 februari 2012, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 6 juli 2012 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten’, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1553/1, opmerking 3.2.

<sup>40</sup> GwH 15 januari 2009, nr. 9/2009, B.30; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.9.2; GwH 18 mei 2017, nr. 64/2017, B.28.1. GwH 21 juli 2017, nr. 101/2017, B22.1.

<sup>41</sup> Zie o.m. GwH 9 juli 2020, nr. 101/2020, B.6.4; GwH 14 januari 2021, nr. 5/2021, B.18.4,

Het begrip “juridische structuur” wordt in het voorontwerp niet nader omschreven. Uit het antwoord van de gemachtigde omtrent de draagwijdte van hetzelfde begrip in artikel 7, 2°, van het voorontwerp (zie opmerking 4.3.2), valt echter af te leiden dat ook feitelijke verenigingen hieronder begrepen zijn. Uit het gegeven dat tijdens de wachtperiode het voorlopig bestuursorgaan jaarlijks een afschrift van de begroting en de jaarrekening van de lokale geloofsgemeenschap aan, onder meer, de regering moet bezorgen, en inzage in de boekhouding moet verlenen,<sup>42</sup> kan niet worden afgeleid dat een feitelijke vereniging niet aangepast zou zijn aan het aangevraagde openbaar statuut. In de memorie van toelichting wordt immers uiteengezet dat “[a]ls de lokale geloofsgemeenschap een juridische structuur heeft waarvoor geen specifieke verplichtingen gelden voor financiële rapportering, (...) op basis van dit artikel toch een begroting en een jaarrekening [wordt] verwacht. Dat is immers een elementaire vorm van behoorlijk bestuur.”

6.2. In arrest nr. 203/2019 van 19 december 2019 heeft het Grondwettelijk Hof omtrent een gelijkaardige voorwaarde, die werd verantwoord door de noodzaak om de administratieve capaciteit te evalueren van de plaatselijke geloofsgemeenschappen die een erkenning aanvragen, het volgende geoordeeld:

“B.41.2. De geloofsgemeenschappen moeten niet worden verplicht de rechtspersoonlijkheid aan te vragen indien zij dat niet wensen.

De vereiste dat de plaatselijke geloofsgemeenschap die wenst te worden erkend, sinds drie jaar op de datum van indiening van de erkenningsaanvraag, over een ‘juridische structuur’ beschikt, zoals geïnterpreteerd in B.19.3, verplicht de gemeenschap alleen ertoe zich als juridische entiteit te registreren, zonder te vereisen dat zij de rechtspersoonlijkheid bezit.

Onder voorbehoud van die interpretatie doet artikel 4, § 1, 1°, van het decreet van 18 mei 2017 bijgevolg niet op onevenredige wijze afbreuk aan de organisatorische autonomie van de geloofsgemeenschappen.”

6.3. Aangenomen dat artikel 7, 1°, van het voorontwerp geen verplichting inhoudt om een rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid aan te nemen, kan 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, worden aanvaard.

6.4. Hetzelfde geldt voor de verplichting de wachtperiode van vier jaar met gunstig gevolg te doorlopen (artikel 7, 12°, van het voorontwerp), tijdens dewelke het voorlopig bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap aan bepaalde verplichtingen moet voldoen (artikelen 11 tot 13).

---

<sup>42</sup> Artikel 11, § 1, van het voorontwerp.

In het voormelde arrest nr. 203/2019 oordeelde het Grondwettelijk Hof immers dat een verplichting van een plaatselijke geloofsgemeenschap om zich minstens drie jaar voor de erkenningsaanvraag te registreren, een legitiem doel nastreefde, namelijk de realiteit van de plaatselijke geloofsgemeenschappen te controleren en een goede administratie van de erkenningsaanvragen te verzekeren. Die verplichting was bovendien relevant en noodzakelijk om de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen te bereiken, waaronder “een doel van transparantie en door de bedoeling om de capaciteit van de geloofsgemeenschappen op het gebied van administratief beheer te beoordelen”.<sup>43</sup>

Volgens de memorie van toelichting heeft de wachtperiode waarin het voorontwerp voorziet “tot doel dat de Vlaamse Regering, ten gronde zal kunnen beoordelen of een lokale geloofsgemeenschap voldoet aan de erkenningsverplichtingen. Tijdens deze vierjarige wachtperiode zal de lokale geloofsgemeenschap moeten aantonen dat ze aan de erkenningscriteria voldoet of toch minstens voldoende inspanningen verricht om aan alle erkenningscriteria te voldoen. Op het einde van de wachtperiode moet de lokale geloofsgemeenschap aantonen dat ze aan alle erkenningscriteria voldoet om erkend te kunnen worden. De wachtperiode zorgt er ook voor dat alle bij de erkenningsprocedure betrokken actoren een gefundeerd advies kunnen geven. Op deze wijze kan er vertrouwen worden opgebouwd tussen de lokale geloofsgemeenschap en de lokale overheid, waarvan de essentiële rol in deze materie ten volle wordt erkend. Bovendien kan op deze manier beoordeeld worden of de lokale geloofsgemeenschap een stabiele bestaansduur heeft.”

In zoverre met de wachtperiode wordt beoogd na te gaan of de lokale geloofsgemeenschap aan de erkenningscriteria voldoet, kan, gelet op het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof, worden aangenomen dat de verplichting om de wachtperiode met gunstig gevolg te doorlopen, redelijk is verantwoord.

## 2. De transparantieverplichting ten aanzien van de lokale geloofsgemeenschap of met het bestuur van de eredienst verbonden juridische structuren

7.1. Zoals vermeld in opmerking 4.3.3 leidt de verplichting transparantie te bieden over alle juridische structuren die aan de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst verbonden zijn, ertoe dat onrechtstreeks transparantieverplichtingen worden opgelegd aan die juridische structuren. Zo moeten de naam, het adres, de rechtsvorm en de statuten (artikel 8, tweede lid, 11°, van het voorontwerp) en de jaarrekening (artikel 11, § 1, tweede lid, van het voorontwerp) van de betrokken structuren worden meegedeeld. Bovendien kunnen de personeelsleden van de bevoegde instantie overeenkomstig de artikelen 23 en 24 van het voorontwerp bijkomende inlichtingen of stukken opvragen die verband houden met die structuren.

---

<sup>43</sup> GwH 19 december 2019, nr. 203/2019, B.40-41.3.

7.2. Die verplichtingen houden een inmenging in de vrijheid van vereniging van die juridische structuren in. In arrest nr. 84/2019 oordeelde het Grondwettelijk Hof weliswaar dat een bepaling die enkel in de *mogelijkheid* van informatie-uitwisseling voorziet niet kan worden geacht een weerslag te hebben op de vrijheid van vereniging,<sup>44</sup> maar in de ontworpen regeling gaat het niet om een mogelijkheid, maar om een verplichting.<sup>45</sup>

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, houdt de ontworpen regeling tevens een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in.<sup>46</sup>

In beide gevallen is vereist dat die inmenging wordt 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.

Te dien aanzien moet het volgende worden opgemerkt.

7.3. In het voorontwerp wordt niet nader geregeld wat wordt bedoeld met juridische structuren die verbonden zijn met de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst. Volgens de memorie van toelichting gaat het om “een feitenkwesitie. Bij deze beoordeling kan rekening gehouden worden met o.a. volgende indicatoren: de samenstelling van de bestuursorganen (een overlap van bestuursleden), de invloed die de juridische structuur heeft op de oriëntatie van het beleid van de lokale geloofsgemeenschap, de zakelijke rechten die de verbonden juridische structuur bezit op het gebouw bestemd voor de uitoefening van de eredienst of vermogenstransacties op structurele basis tussen de lokale geloofsgemeenschap en de verbonden juridische structuren”.

Het is evenwel niet duidelijk of die indicatoren cumulatief aanwezig moeten zijn, dan wel of een ervan volstaat. Bovendien rijst de vraag wat wordt bedoeld met “invloed hebben op de oriëntatie van het beleid van de lokale geloofsgemeenschap”? Heeft dit bijvoorbeeld ook betrekking op de invloed die onder meer op geloofsvlak uitgaat van de organisaties die wereldwijd met de lokale geloofsgemeenschappen verbonden zijn, zoals het Vaticaan, de Wereldraad der Kerken, het Oecumenisch Patriarchaat van Constantinopel, en betekent dit dan dat ook deze organisaties als “juridische structuren” worden beschouwd in de zin van het voorontwerp, zodat de verplichting tot transparantie ook op deze organisaties betrekking heeft? De vraag rijst ook wat bedoeld wordt met een overlap van bestuursleden. Volstaat het, wat dat laatste betreft, dat een lid van het voorlopig bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap of van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst lid is van het bestuursorgaan van een juridische structuur, is vereist dat de samenstelling van de bestuursorganen in kwestie volledig

<sup>44</sup> GwH 28 mei 2019, nr. 84/2019, B.17.3.

<sup>45</sup> Zie ook GwH 22 maart 2018, nr. 37/2018, B.16.1 (bepalingen met betrekking tot de informatieverplichtingen jegens de bevoegde autoriteit stellen grenzen aan de vrijheid van vereniging die, te dezen, evenwel niet zonder redelijke verantwoording zijn).

<sup>46</sup> Daargelaten de vraag of de juridische structuur zelf een beroep kan doen op het recht op eerbiediging van het privéleven: zie GwH 7 augustus 2013, nr. 117/2013, B.17.4.

overeenstemt of moeten meerdere, maar niet alle, leden van het (voorlopig) bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst in het bestuursorgaan van de juridische structuur zetelen? Houdt de vermelding van “de zakelijke rechten die de verbonden juridische structuur bezit op het gebouw bestemd voor de uitoefening van de eredienst” in dat, wanneer de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst het gebouw bestemd voor de eredienst huurt, de transparantieplicht automatisch van toepassing is op de eigenaar van dat gebouw, ook wanneer diens verhouding met de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst beperkt is tot die van verhuurder tot huurder?

Opdat er gewag zou kunnen worden gemaakt van een voldoende precieze wettelijke bepaling zou derhalve in het voorontwerp nader moeten worden omschreven wat wordt bedoeld met verbonden juridische structuren, zodat de criteria aan de hand waarvan de verbondenheid blijkt, worden verduidelijkt.

7.4.1. Zoals vermeld in opmerking 4.3.4, kan 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,<sup>47</sup> de transparantieplichting ten aanzien van met de lokale geloofsgemeenschap of met het bestuur van de eredienst verbonden juridische structuren worden verantwoord ten aanzien van juridische structuren die bijdragen tot de financiering van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst. Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling is evenwel niet tot die juridische structuren beperkt: de transparantieplichting geldt ten aanzien van alle verbonden juridische structuren, ook al dragen ze niet bij tot de financiering van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst.

Nog los van de problemen die het ruime toepassingsgebied van de ontworpen regeling doet rijzen ten aanzien van de bevoegdheidverdelende regels (opmerking 4.3.5), rijst de vraag hoe de toepassing van de ontworpen regeling op de juridische structuren die niet bijdragen tot de financiering van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst kan worden verantwoord. Dat is des te meer het geval nu ook in de memorie van toelichting de transparantieplichting ten aanzien van verbonden juridische structuren in verband wordt gebracht met “de vereiste financiële transparantie”.

7.4.2. Daarbij komt nog dat, in het geval van de lokale geloofsgemeenschappen, de transparantieplichting waarin artikel 7, 2°, van het voorontwerp voorziet zich niet beperkt tot de oplijsting van de met de lokale geloofsgemeenschap verbonden juridische structuren, en het weergeven van de onderlinge financiële stromen: ook de naam, het adres, de rechtsvorm en de statuten (artikelen 8, tweede lid, 11°, van het voorontwerp) en de jaarrekening (artikel 11, § 1, tweede lid, van het voorontwerp) van de betrokken structuren moeten worden meegedeeld. Voor de meeste juridische structuren gaat het om gegevens die reeds publiek toegankelijk zijn, zodat de bijkomende inmenging in de vrijheid van vereniging die uit de ontworpen regeling voortvloeit, beperkt is. Dat is evenwel niet het geval voor de feitelijke vereniging. Nochtans is het volgens de

<sup>47</sup> Artikelen 7, 4°, en 18, § 1, van het voorontwerp.

gemachtigde wel degelijk de bedoeling om ook die verenigingen te verplichten een jaarrekening over te maken. Hij verklaarde immers:

“Voor de feitelijke vereniging is [de verplichting om een jaarrekening op te maken] niet expliciet opgelegd, maar als een dergelijke vereniging uitgaven doet, ligt het voor de hand dat ook daar een afrekening van gemaakt wordt om die kosten te verdelen over de betrokken natuurlijke personen. In dat geval zal de jaarrekening dus niet meer zijn dan een overzicht van de ontvangsten en uitgaven die de feitelijke vereniging gedurende het jaar heeft gedaan, zonder dat daar een voorgeschreven model voor bestaat.”

Wanneer een feitelijke vereniging evenwel op generlei wijze bijdraagt tot de financiering van de lokale geloofsgemeenschap, valt moeilijk in te zien waarom ze *de facto* verplicht zou worden om een overzicht van haar ontvangsten en uitgaven aan de regering over te laten maken.

7.5. Opdat de ontworpen regeling doorgang kan vinden moet het toepassingsgebied ervan derhalve worden beperkt tot structuren die bijdragen tot de financiering van de lokale geloofsgemeenschap en moet nader worden omschreven wat wordt bedoeld met “verbonden juridische structuren”.

### 3. Het verbod van buitenlandse financiering of ondersteuning die afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de lokale geloofsgemeenschap

8.1. Luidens artikel 7, 4°, van het voorontwerp mag de lokale geloofsgemeenschap noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks buitenlandse financiering of ondersteuning ontvangen als die financiering of ondersteuning afbreuk doet aan haar onafhankelijkheid.

Een gelijkaardig verbod bestaat voor een bestuur van de eredienst (artikel 18, § 1, van het voorontwerp.

8.2. In de memorie van toelichting wordt dat verbod voor de besturen van de eredienst als volgt verantwoord:

“Het Vlaamse model van erkenning van geloofsgemeenschappen, waarbij een bestuur van de eredienst wordt opgericht dat van overheidswege financieel ondersteund wordt, is moeilijk verzoenbaar met buitenlandse financiering of ondersteuning van diezelfde geloofsgemeenschap die resulteert in een *de facto* controle door die buitenlandse instantie waardoor afbreuk kan gedaan worden aan de onafhankelijkheid van de lokale geloofsgemeenschap. Het risico dat wie betaalt, ook het beleid van de geloofsgemeenschap bepaalt en instrumentaliseert, wordt ook in andere Europese lidstaten onderkend, ook al is er daar veelal geen sprake van overheidsfinanciering.

Ter illustratie kan verwezen worden naar het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie in de Nederlandse Tweede Kamer<sup>48</sup> naar ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Het Nederlandse rapport wijst op de negatieve gevolgen voor de betrokken geloofsgemeenschap: sociale druk, intimidatie, gevolgen voor het onderwijs

<sup>48</sup> Voetnoot 30 van de aangehaalde memorie van toelichting: Het verslag van die commissie kan worden nagelezen op: [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/verslag\\_pocob.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/verslag_pocob.pdf)

en de jeugd, toenemende segregatie en polarisatie, ontstaan van parallelle samenleving, enz.<sup>49</sup> In de Vlaamse context kunnen die gevolgen nog versterkt worden door de overheidsfinanciering van erkende geloofsgemeenschappen, die de betrokken geloofsgemeenschappen nog meer financiële armslag geven.

Ook in Oostenrijk, waar geloofsgemeenschappen erkend kunnen worden, erkent men deze problematiek. Daar mogen sinds de inwerkingtreding van de Islamgesetz van 2015 de financiële middelen voor de bekostiging van dagelijkse werking van islamitische geloofsgemeenschappen enkel uit het binnenland komen.<sup>50</sup>

Daarom beperkt dit voorontwerp van decreet de mogelijkheden van buitenlandse financiering en ondersteuning van de besturen van eredienst. (...)”

Die verantwoording geldt ook ten aanzien van de lokale geloofsgemeenschappen.

8.3.1. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat een maatregel inzake de belasting van een religieuze vereniging een inmenging vormt in de uitoefening van de rechten die zijn gewaarborgd bij artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens wanneer hij tot gevolg heeft de vereniging haar vitale middelen te ontnemen, zodat die laatste niet langer in staat is voor haar aanhangers de vrije uitoefening van hun eredienst concreet te verzekeren, en wanneer hij hun voortbestaan bedreigt of de interne organisatie, de werking van de vereniging en haar religieuze activiteiten belemmert.<sup>51</sup>

Op grond hiervan kan worden aangenomen dat ook het verbod van buitenlandse financiering of ondersteuning dat afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de lokale geloofsgemeenschap of een bestuur van de eredienst een inmenging in de uitoefening van de rechten die zijn gewaarborgd bij de artikelen 19 en 21 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vormt. Inzonderheid in het geval van een lokale geloofsgemeenschap, die nog niet erkend is, en die derhalve nog geen overheidsfinanciering geniet, bestaat de kans dat dit verbod tot gevolg heeft dat de lokale geloofsgemeenschap een aanzienlijk deel van haar middelen wordt ontnomen en dat die daardoor niet langer in staat is voor haar aanhangers de vrije uitoefening van de eredienst te verzekeren.

8.3.2. Er zou weliswaar kunnen worden aangevoerd dat een lokale geloofsgemeenschap niet verplicht is om een erkenning aan te vragen en dat, wanneer ze dat niet doet, ze onbeperkt buitenlandse financiering of ondersteuning kan ontvangen.

De vrijheid van godsdienst houdt ook niet in dat een geloofsgemeenschap een specifiek juridisch statuut, zoals de erkenning er een is, moet worden toegekend.

<sup>49</sup> Voetnoot 31 van de aangehaalde memorie van toelichting: Ibidem, p.76-88.

<sup>50</sup> Voetnoot 32 van de aangehaalde memorie van toelichting: Art. 6 Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften – Islamgesetz 2015, BGBl. I Nr. 39 /2015;

<sup>51</sup> Zie, i.v.m. een belasting van een religieuze vereniging: GwH 14 november 2019, nr. 178/2019, B.11.1 (met verwijzing naar EHRM 30 juni 2011, *Association les Témoins de Jéhovah t. Frankrijk*, § 53).

Dat neemt echter niet weg dat, wanneer in een dergelijk statuut wordt voorzien, waaraan bovendien financiële voordelen worden verbonden, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vereist dat de criteria aan de hand waarvan dat statuut wordt toegekend objectief en redelijk verantwoord zijn.<sup>52</sup>

8.3.3. Of de ontworpen regeling nu wordt getoetst aan de vrijheid van godsdienst of aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in beide gevallen moet worden nagegaan of ze redelijk is verantwoord, en met name of ze evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

8.4. In de memorie van toelichting wordt beklemtoond dat het verbod op buitenlandse financiering en ondersteuning niet absoluut is, maar enkel geldt als die financiering of ondersteuning afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van een lokale geloofsgemeenschap of bestuur van de eredienst.

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 bestuur van de eredienst.

Wel bevat de memorie van toelichting een aantal “aanwijzingen van buitenlandse financiering of ondersteuning waaruit kan blijken dat er mogelijks buitenlandse invloed wordt uitgeoefend of ingekocht binnen een (erkende) lokale geloofsgemeenschap waardoor een afbreuk wordt gedaan aan haar onafhankelijkheid”. Die aanwijzingen zijn evenwel niet van dien aard dat ze voldoende duidelijk maken wanneer afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van een lokale geloofsgemeenschap of bestuur van de eredienst. Een aantal van die aanwijzingen hebben zelfs helemaal geen betrekking op de financiering van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst of doen vragen rijzen over de precieze draagwijdte ervan. Zo wordt er gewag gemaakt van “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 of vieringen”. Betekent dit dat indien er een dergelijke band bestaat, elke gift – hoe gering ook – van ambassadepersoneel aan de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst is uitgesloten? Een andere aanwijzing is, volgens de memorie van toelichting, “eenmalige of herhaaldelijke financiële giften van eenzelfde persoon of organisatie die rechtstreeks of onrechtstreeks verbonden is aan een buitenlandse actor”. Gaat dit ook op voor giften van personen die werken voor een buitenlandse organisatie of onderneming die ook in België actief is?

Bijgevolg zal in het voorontwerp nader moeten worden bepaald wat wordt begrepen onder buitenlandse financiering of ondersteuning die afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van een lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst.

<sup>52</sup> Zie o.m. EHRM 2 december 2014, *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı t. Türkiye*, §§ 48 en 49.

8.5.1. Volgens de memorie van toelichting is de ontworpen regeling noodzakelijk in onze democratische samenleving om de openbare veiligheid en de bescherming van de openbare orde te waarborgen, alsook om de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te garanderen: de buitenlandse financiering of ondersteuning die de onafhankelijkheid van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst in het gedrang brengt is “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. Het staat bovendien haaks op het concept van de lokale overheidsfinanciering van de besturen van de eredienst.”

8.5.2. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat een beperking voor een politieke partij van de mogelijkheid om financiering uit het buitenland te ontvangen, noodzakelijk kon worden geacht in een democratische samenleving, en dit ter bescherming van de openbare orde.<sup>53</sup>

De vraag rijst evenwel of die rechtspraak ook opgaat wat de financiering van de lokale geloofsgemeenschappen en de besturen van de eredienst betreft. In het voormelde arrest wijst het Europees Hof voor de Rechten van de Mens er onder meer op dat politieke partijen “ont pour vocation de concourir à l’expression du suffrage dans le cadre de la mise en œuvre de la souveraineté nationale”.<sup>54</sup> Hetzelfde gaat niet op voor lokale geloofsgemeenschappen en besturen van de eredienst.

Meer nog, in zijn rechtspraak inzake de weigering door een overheid om een godsdienstige organisatie rechtspersoonlijkheid te verlenen, toont het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich kritisch ten aanzien van weigeringen die gegrond zijn op de buitenlandse oorsprong van de organisatie in kwestie. Zo oordeelde het Hof ten aanzien van een verbod voor buitenlanders om een religieuze geloofsgemeenschap te stichten dat “[i]t finds (...) no reasonable and objective justification for a difference in treatment of Russian and foreign nationals as regards their ability to exercise the right to freedom of religion through participation in the life of organized religious communities”.<sup>55</sup> Ofschoon de ontworpen regeling geen betrekking heeft op de oprichting van een lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst, maar op de financiering ervan, kan te dezen toch een gelijkaardige redenering worden gemaakt.

---

<sup>53</sup> EHRM 7 juni 2007, *Parti nationaliste basque – organisation régionale d’Iparralde*.

<sup>54</sup> *Ibidem*, § 43.

<sup>55</sup> EHRM 5 oktober 2006, *The Moscow branch of the Salvation Army t. Rusland*, § 85.

8.5.3. Het voorgaande neemt niet weg dat volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een lidstaat mag nagaan of een beweging of organisatie die schijnbaar godsdienstige doelstellingen beoogt, geen activiteiten ontwikkelt die de bevolking of de openbare gezondheid schaden.<sup>56</sup> In zoverre, volgens de aangehaalde memorie van toelichting (opmerking 8.2), met de ontworpen regeling onder meer beoogd wordt sociale uitsluiting tegen te gaan, moet erop worden gewezen dat dit, volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een legitiem doel uitmaakt voor een inmenging in de vrijheid van godsdienst.<sup>57</sup>

8.5.4. Volgens de memorie van toelichting wordt met de ontworpen regeling beoogd te vermijden dat “een maatschappijmodel kan worden gepromoot dat haaks staat op onze samenleving, waarbij de rechten en vrijheden van anderen in het gedrang komen”. Ook uit de in de memorie van toelichting vermelde aanwijzingen van buitenlandse financiering of ondersteuning waaruit kan blijken dat afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van de lokale geloofsgemeenschap of bestuur van de eredienst blijkt dat de ontworpen regeling vooral gericht lijkt tegen financiering en ondersteuning door “buitenlandse religieuze organisaties en bewegingen die een extremistische geloofsbeleving propageren die haaks staat op onze verlichtingswaarden en segregatie in de hand werken” of “buitenlandse religieuze instellingen die een geloofsbeleving uitdragen die op gespannen voet staat met onze democratische grondwaarden zoals vervat in de Grondwet en het EVRM”.

8.5.5. Ofschoon in het licht van de voormelde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling hiermee ongetwijfeld een legitiem doel nastreeft, rijst de vraag naar de pertinentie van het gebruikte criterium, namelijk buitenlandse financiering of ondersteuning die afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst. Er kan immers moeilijk worden aangenomen dat elke afhankelijkheid van buitenlandse financiering of ondersteuning leidt tot de promotie van een extremistische geloofsbeleving.<sup>58</sup> In een traditie van missionering is het daarentegen niet ongebruikelijk dat een eredienst zijn aanhangers in het buitenland ondersteunt om aan de verdere verspreiding van het geloof bij te dragen.

In zoverre, daarenboven, elke financiering of ondersteuning die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houdt met extremisme is verboden,<sup>59</sup> kunnen ook vragen worden gesteld bij de noodzaak van de ontworpen regeling. Financiering of ondersteuning door buitenlandse – maar ook binnenlandse – religieuze organisaties en bewegingen die een extremistische geloofsbeleving propageren, is immers sowieso niet toegelaten.

---

<sup>56</sup> EHRM 26 september 1996, *Manoussakis t. Griekenland*, § 39; EHRM 13 december 2001, *Metropolitan Church of Bessarabia e.a. t. Moldavië*, § 113; EHRM 10 juni 2010, *Case of Jehova's witnesses of Moscow and others t. Rusland*, § 107.

<sup>57</sup> EHRM 10 januari 2017, *Osmanoğlu en Kocabaş t. Zwitserland*, § 64.

<sup>58</sup> Overigens lijkt ook het door het Europese Unierecht gewaarborgd vrij verkeer van kapitaal te vereisen dat de openbare orde en de openbare veiligheid slechts ter verantwoording van een beperking van die vrijheid kunnen worden aangevoerd in geval van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast: HvJ 14 maart 2000, C-54/99, *Association Église de scientologie de Paris e.a.*, ECLI:EU:C:2000:124, punt 17. Zie ook HvJ 18 juni 2020, C-78/18, *Commissie t. Hongarije*, punt 91.

<sup>59</sup> Zie de artikelen 7, 4°, tweede zin, en 18, § 1, tweede zin, van het voorontwerp.

8.5.6. In het licht van wat voorafgaat kan worden betwijfeld of het criterium van buitenlandse financiering of ondersteuning die afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de lokale geloofsgemeenschap of bestuur van de eredienst, leidt tot een maatregel die redelijk is verantwoord door het doel dat met de ontworpen regeling wordt nagestreefd. De reikwijdte van de ontworpen regeling moet dan ook worden ingeperkt, zodat deze beperkt blijft tot datgene wat nodig is om het gestelde doel te bereiken.

4. De verbintenis 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

9.1. Naar luid van artikel 7, 6°, van het voorontwerp verbindt de lokale geloofsgemeenschap zich ertoe “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”.

Een gelijkaardige verplichting bestaat voor de leden van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst.<sup>60</sup>

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande onder meer het volgende gesteld:

“De verplichtingen omtrent de naleving van het EVRM en de Grondwet worden in dit decreet gepreciseerd zodat deze verenigbaar zijn met de grondrechten van de betrokkenen, meer bepaald de vrijheid van meningsuiting en de godsdienstvrijheid. In tegenstelling tot het huidige criterium ‘oproepen of handelen in strijd met de Grondwet en het EVRM’, bevat dit voorontwerp van decreet een concrete en beperkte lijst van handelingen die verboden zijn, meer bepaald ‘het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of leden daarvan’. Bovendien verduidelijkt het voorontwerp van decreet dat het om een inspanningsverbintenis gaat waarbij de lokale geloofsgemeenschap moet aantonen dat ze alle nodige inspanningen heeft gedaan om deze verplichtingen na te leven.”

9.2. De verbintenis waarin de artikelen 7, 6° en 17, 4°, van het voorontwerp voorzien wordt inderdaad geconcretiseerd in een aantal verplichtingen, onder meer om in geen geval, op welke wijze dan ook, medewerking te verlenen aan activiteiten die aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of leden daarvan, 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 de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst, en om personen die in door de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst gebruikte lokalen en plaatsen aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of de leden daarvan, te weren uit de gebruikte lokalen en plaatsen.

<sup>60</sup> Artikel 17, 4°, van het voorontwerp.

Dit neemt niet weg dat de lokale geloofsgemeenschap en de leden van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst naast die concrete verplichtingen ook de voormelde verbintenis moeten aangaan. De vraag rijst overigens wat de lokale geloofsgemeenschap als zodanig, zijnde de groep van personen die dezelfde erkende eredienst op een bepaald grondgebied beoefenen (artikel 4. 10°, van het voorontwerp), zou moeten doen om de opgelegde verplichtingen na te komen en op welke wijze zij daarop zou kunnen worden aangesproken.

9.3. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vloeit voort dat 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. Dat laatste aspect van de vrijheid van meningsuiting en van de vrijheid van godsdienst maakt eveneens deel uit van het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet en door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.<sup>61</sup>

9.4. In tegenstelling tot de bestaande regeling, die concrete handelingen viseert die in strijd zijn met de Grondwet en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens,<sup>62</sup> heeft de in de artikelen 7, 6°, en 17, 4°, van het voorontwerp vervatte verbintenis een ruimere draagwijdte. Ze lijkt te impliceren dat de personen die die verbintenis aangaan, het ermee eens moeten zijn “dat niemand zich op grond van religieuze of levensbeschouwelijke motieven kan onttrekken aan de geldende rechtsregels”. Het gaat derhalve niet om de verbintenis om zelf de geldende rechtsregels na te leven, maar de verplichting om een overtuiging aan te hangen die, zoals werd opgemerkt in het advies van de Vlaamse Interlevensbeschouwelijke Dialoog, de vertaling lijkt te zijn van de voorrang van het wereldlijke recht op het goddelijke recht.

9.5. 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.<sup>63</sup> De verbintenis waarin de ontworpen regeling voorziet lijkt nochtans in te houden dat de personen die ze aangaan verplicht worden in te stemmen met de voormelde overtuiging, die niet overeenstemt met een concrete rechtsregel.

In arrest nr. 203/2019 heeft het Grondwettelijk Hof weliswaar geoordeeld dat een verklaring op eer betreffende de naleving van de fundamentele rechten en vrijheden die werd geëist van de leden van het beheersorgaan van de instelling die belast is met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten, bestaanbaar was met, onder meer de vrijheid van

<sup>61</sup> Zie GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018, B.51.

<sup>62</sup> Zie artikel 4, 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 ‘houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten’.

<sup>63</sup> Zie adv.RvS 59.224/VR/4 van 19 mei 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 december 2016 ‘tot invoering van een algemene verblijfsvoorwaarde in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1901/001, 35 (met verdere verwijzingen).

godsdienst en eredienst maar het Hof beklemtoont dat die verklaring betrekking heeft “op de naleving, *door die laatstgenoemden*, van de Grondwet en van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, op het gegeven dat zij niet *persoonlijk* hun medewerking verlenen aan handelingen die daarmee strijdig zijn en op de inspanningen die nodig zijn opdat hun gemeenschap niet in verband wordt gebracht met woorden of handelingen die daarmee strijdig zijn”.<sup>64</sup> De verbintenis waarin de ontworpen regeling voorziet, daarentegen, heeft geen betrekking op het handelen van de personen die ze aangaan, maar heeft – gelet op het woord “niemand” een algemene draagwijdte.

9.6. Er moet worden besloten dat, in zoverre de verbintenis waarin de artikelen 7, 6°, en 17, 4°, van het voorontwerp voorzien niet betrekking heeft op het persoonlijk handelen van de personen die die verbintenis aangaan, maar lijkt 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”, overtuiging die niet overeenstemt met een concrete rechtsregel, de ontworpen regeling niet bestaanbaar is met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

10.1. De voormelde verbintenis wordt geconcretiseerd in, onder meer, 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 de lokale geloofsgemeenschap.<sup>65</sup>

10.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft ten aanzien van een gelijkaardige verplichting om individuen die handelen of oproepen om te handelen in strijd met de Grondwet en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, te weren uit de organisatie en de werking van een plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap evenwel het volgende opgemerkt:

“Wat betreft de personen tegen wie moet worden opgetreden, bestaat er geen bezwaar tegen de verplichting om personen uit de eigen organisatie en werking te weren (artikel 2, § 2, 11°).

Een verplichting om bepaalde personen uit de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap en zelfs uit alle daarmee verbonden openbare instellingen te weren (artikel 2, § 2, 12°), gaat echter te ver. De overheid kan aan een godsdienstige gemeenschap in het algemeen niet verbieden om personen te ontvangen op basis van hun overtuiging of zelfs van hun handelingen. Elke persoon heeft immers op grond van de godsdienstvrijheid het recht om zijn geloof te belijden.”<sup>66</sup>

<sup>64</sup> GwH 19 december 2019, nr. 203/2019, B.49.1.

<sup>65</sup> Artikel 7, 6°, c), van het voorontwerp.

<sup>66</sup> Adv.RvS 38.491/3 van 14 juni 2005 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 ‘houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten’, opmerking 8.3.

10.3. In het licht hiervan kan de ontworpen regeling worden aanvaard voor zover onder “de organisatie en werking van de lokale geloofsgemeenschap” waaruit de betrokken personen moeten worden geweerd niet de erediensten of aanverwante activiteiten of het gebouw van de eredienst worden verstaan, maar enkel de organisatie en de werking van de juridische structuur die de lokale geloofsgemeenschap beheert.

#### 5. De goedkeuring van de bedienaars van de eredienst en hun vervangers door het representatief orgaan van de eredienst in kwestie

11.1. Naar luid van artikel 7, 8°, van het voorontwerp moet het representatief orgaan van de eredienst in kwestie schriftelijk aan de regering bevestigen dat de bedienaars van de eredienst van de betrokken lokale geloofsgemeenschap, en hun vervangers, zijn goedgekeurd door het representatief orgaan.

Een gelijkaardige verplichting geldt ten aanzien van het bestuur van de eredienst.<sup>67</sup>

Volgens de memorie van toelichting geldt deze verplichting “ongeacht hun statuut of ze aangesteld zijn door de federale overheid, ter beschikking zijn gesteld, contractueel of als vrijwilliger zijn aangesteld”.

11.2. Krachtens artikel 21, eerste lid, van de Grondwet mag de Staat zich niet bemoeien met de benoeming of de installatie van de bedienaars van een eredienst. Die bepaling impliceert, onder meer, dat de benoeming (en afzetting) van een bedenaar van een eredienst alleen maar door de bevoegde geestelijke overheid kan geschieden, overeenkomstig de regels van de betrokken eredienst.<sup>68</sup>

De goedkeuring waarin de ontworpen regeling voorziet lijkt echter wel degelijk een regeling van de benoeming of de installatie van de bedienaars van de eredienst in te houden.

11.3. In de memorie van toelichting wordt weliswaar uiteengezet dat “[d]e term ‘goedkeuring’ (...) het representatief orgaan voldoende ruimte [geeft], om rekening houdend met eigen specificiteit van de eredienst, een eigen invulling hieraan te geven. Er wordt geen aanstelling of benoeming gevraagd, enkel de bevestiging door het representatief orgaan dat ze ermee instemt dat de bedenaar van de eredienst is tewerkgesteld in de lokale geloofsgemeenschap.”

Dit neemt niet weg dat de ontworpen regeling ertoe leidt dat in een vorm van toezicht door het representatief orgaan wordt voorzien: ook al wordt de bedenaar van de eredienst niet benoemd of aangesteld door het representatief orgaan, zonder diens tussenkomst kan hij in de praktijk niet in de lokale geloofsgemeenschap opereren, want dan zou de erkenning van die geloofsgemeenschap in het gedrang komen.

<sup>67</sup> Artikel 17, 7°, van het voorontwerp.

<sup>68</sup> Cass. 3 juni 1999, *Arr.Cass.* 1990, 330.

Het komt evenwel aan de erediensten zelf toe om te bepalen of ze in een dergelijke vorm van toezicht door hun representatief orgaan op de benoeming of de aanstelling van de bedienaren van de eredienst willen voorzien.

11.4. De ontworpen regeling is des te problematischer nu uit de memorie van toelichting ook blijkt dat de goedkeuring waarin die regeling voorziet, mede tot doel heeft het representatief orgaan te responsabiliseren “om de nodige kwaliteitscontrole uit te oefenen op de eredienstbedienaars die actief zijn in de erkende lokale geloofsgemeenschappen”. In die omstandigheden lijkt de goedkeuring niet een louter formele bevestiging te zijn dat de betrokkene effectief bedienaar van de eredienst is in de lokale geloofsgemeenschap in kwestie, maar lijkt ze ook een inhoudelijke appreciatie van de capaciteiten van de betrokkene in te houden.

De overheid vermag evenwel niet, in de plaats van de betrokken erediensten, in een dergelijk kwaliteitscontrolesysteem voorzien.

11.5. Er kan wel worden aanvaard dat de Vlaamse overheid zich ervan wil vergewissen dat de bedienaar van de eredienst daadwerkelijk is tewerkgesteld in de lokale geloofsgemeenschap in kwestie. Te dien aanzien volstaat het evenwel dat de aanvraag tot erkenning die het representatief orgaan overeenkomstig artikel 8, tweede lid, van het voorontwerp aan de regering bezorgt, onder meer “de namen, de adressen, de rijksregisternummers, de e-mailadressen en de telefoonnummers van de bedienaars van de eredienst en hun vervangers” bevat (8°) en dat het bestuur van de eredienst “de namen, de adressen, de rijksregisternummers, de emailadressen en de telefoonnummers van de bedienaars van de eredienst [en] hun vervangers” vermeldt.<sup>69</sup> Vanuit dat oogpunt is de ontworpen regeling overbodig.

11.6. De artikelen 7, 8°, en 17, 7°, van het voorontwerp kunnen dan ook geen doorgang vinden.

## 6. Het verbod voor de bedienaars van de eredienst, hun vervangers en andere personen om rechtstreeks of onrechtstreeks bezoldigd te worden door een buitenlandse overheid

12.1. Uit artikel 7, 10°, van het voorontwerp vloeit voort dat de lokale geloofsgemeenschap geen bedienaars van de eredienst, vervangers van die bedienaars en andere personen mag hebben die rechtstreeks of onrechtstreeks bezoldigd zijn door een buitenlandse overheid.

Artikel 17, 9°, van het voorontwerp voorziet in een gelijkaardige verplichting ten aanzien van het bestuur van de eredienst.

12.2. De toepassing van dat verbod op de bedienaars van de eredienst en hun vervangers is, om de hiervoor vermelde regels, niet bestaanbaar met de bevoegdheidsverdelende regels (opmerking 4.5.4).

---

<sup>69</sup> Artikel 17, 6°, van het voorontwerp.

Bijgevolg wordt hier enkel de toepassing van dat verbod op “andere personen” nader onderzocht.

12.3. Noch uit de tekst, noch uit de memorie van toelichting blijkt wat wordt bedoeld met “andere personen”. Vermits naar luid van artikel 7, 10°, van het voorontwerp de lokale geloofsgemeenschap geen “andere personen” die rechtstreeks of onrechtstreeks bezoldigd zijn door een buitenlandse overheid mag *hebben*, lijkt dit te impliceren dat dergelijke personen niet tot de geloofsgemeenschap mogen behoren.

In zoverre een dergelijke regeling het voor de betrokken personen onmogelijk zou maken om samen met de geloofsgemeenschap hun geloof te belijden, en de geloofsgemeenschap zou verplichten die personen te verbieden deel te nemen aan de eredienst, zou ze niet bestaanbaar zijn met de vrijheid van godsdienst. Zoals vermeld in opmerking 10.2, heeft elke persoon immers op grond van die vrijheid het recht om zijn geloof te belijden.

12.4. Dit lijkt echter niet de bedoeling van de ontworpen regeling. Gevraagd wat met het begrip “andere personen” in artikel 17, 9°, van het voorontwerp wordt bedoeld, verklaarde de gemachtigde:

“Het betreft alle personen die actief zijn in het bestuur van de eredienst of een opdracht uitoefenen voor het bestuur van de eredienst. Dit kan verduidelijkt worden in de memorie.”

Er kan aangenomen worden dat hetzelfde geldt voor het begrip “andere personen” in artikel 7, 10°, van het voorontwerp.

12.5. Opdat de ontworpen regeling bestaanbaar zou zijn met de vrijheid van godsdienst moet in de tekst zelf van het voorontwerp het begrip “andere personen” nader worden omschreven.

In zoverre met de ontworpen regeling volgens de memorie van toelichting wordt beoogd “buitenlandse overheidsinmenging te allen tijde te weren in een (toekomstige) Vlaamse openbare instelling”, moet er bij die nadere omschrijving bovendien worden op toegezien dat het verbod enkel van toepassing is op door een buitenlandse overheid bezoldigde 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 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.

## B. De registratie van giften

13.1. Uit het ontworpen artikel 18, § 2, vloeit voort dat het bestuursorgaan van een bestuur van een eredienst alle giften moet registreren die een waarde hebben van 500 euro en meer. Als een schenker meerdere giften doet binnen eenzelfde boekjaar die in totaal de waarde van 500 euro overschrijden, worden die afzonderlijke giften geregistreerd.

Tijdens de wachtperiode geldt die verplichting ook ten aanzien van het voorlopig bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap (artikel 11, § 2, eerste lid, 3°, van het voorontwerp).

Uit de memorie van toelichting blijkt dat met die regeling wordt beoogd “om op een doeltreffende wijze te kunnen nagaan of een bestuur van de eredienst geen ongeoorloofde financiering of ondersteuning ontvangt”.

13.2. 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 kan, onverminderd de vragen die hiervoor zijn gesteld in verband met het criterium “buitenlandse financiering of ondersteuning die afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst” (opmerkingen 8.5.5 en 8.5.6), worden aanvaard dat de inmenging in het privéleven, en desgevallend in de vrijheid van godsdienst,<sup>70</sup> die voortvloeit uit de ontworpen regeling redelijk is verantwoord. Door die giften te registreren kan immers worden nagegaan of er geen sprake is van ongeoorloofde financiering. Bovendien moet niet elke gift worden geregistreerd, maar enkel giften van meer dan 500 euro. Ook wordt de toegang tot het giftenregister beperkt tot de in artikel 18, § 2, vierde lid, van het voorontwerp vermelde instanties. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“De bepaling die bepaalt dat het giftenregister vertrouwelijk wordt behandeld, wordt geschrapt. Art. II.34 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 voorziet in een uitzondering op de openbaarheid omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het Bestuursdecreet van 7 december 2018 voorziet in voldoende waarborgen om de persoonsgegevens van de schenkers te beschermen. De verplichting om het giftenregister bij de jaarrekening te voegen wordt geschrapt omwille van privacy redenen. Conform het advies van de VTC wordt er in het decreet bepaald aan welke instanties de persoonsgegevens mogen worden verstrekt.”

---

<sup>70</sup> Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan de verplichting informatie te verstrekken over een godsdienstige overtuiging mogelijkwerijs een schending vormen van artikel 9 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens: zie EHRM (grote kamer) 29 juni 2007, Folgerø t. Noorwegen, § 98; EHRM 9 oktober 2007, *Hasan en Eylem Zengin t. Turkije*, § 73.

13.3. De vraag rijst evenwel wat het (voorlopig) bestuursorgaan van de lokale geloofsgemeenschap of het bestuur van de eredienst moet aanvangen met anonieme giften die desgevallend meer dan 500 euro bedragen. Hieromtrent om uitleg gevraagd verklaarde de gemachtigde:

“Anonieme giften van minder dan 500 euro zijn mogelijk. Bij giften boven 500 euro moeten de identificatiegegevens van de schenker geregistreerd worden.”

In zoverre de gemachtigde lijkt te suggereren dat anonieme giften van meer dan 500 euro verboden zijn, moet worden opgemerkt dat niet alleen de gift zelf kan geïnspireerd zijn door een religieuze overtuiging, maar ook het anoniem karakter ervan.<sup>71</sup> Een dergelijk verbod zou derhalve een inmenging inhouden met de vrijheid van godsdienst, al lijkt ze te kunnen worden aanvaard in het licht van de voormelde doelstelling na te kunnen gaan of er geen sprake is van ongeoorloofde financiering.

Het voorgaande neemt niet weg dat ernstige vragen rijzen bij de praktische toepassing van de ontworpen regeling op anonieme giften. Bij dergelijke giften, bijvoorbeeld, wat de rooms-katholieke eredienst betreft, in het offerblok of in de offerandeschaal, valt immers niet te achterhalen of ze afkomstig zijn van een of meerdere personen, laat staan dat de identiteit van die personen kan worden achterhaald. Er zal ten aanzien van dergelijke giften ook niet kunnen worden bepaald of een schenker meerdere giften doet binnen eenzelfde boekjaar die in totaal de waarde van 500 euro overschrijden. Voor die giften lijkt de ontworpen regeling dan ook niet werkzaam te zijn.

### C. De controlebevoegdheid van de bevoegde instantie

14.1. De door de regering aangewezen bevoegde instantie controleert of de lokale geloofsgemeenschappen en de besturen van de eredienst voldoen aan de in artikel 19 van het voorontwerp vermelde verplichtingen. Om die opdracht te vervullen kunnen de personeelsleden van de bevoegde instantie een beroep doen op uitgebreide bevoegdheden, zoals onder meer het recht om zonder voorafgaande aankondiging toegang te hebben tot de gebouwen bestemd voor de uitoefening van de eredienst en de ruimtes en de infrastructuur die het bestuur van de eredienst of de lokale geloofsgemeenschap gebruikt<sup>72</sup> (artikel 21 van het voorontwerp), het recht de identiteit van personen op te nemen en om de te identificeren personen daartoe staande te houden (artikel 22, 1°, van het voorontwerp), het recht om de voorlegging, inzage, kopieën of de tijdelijke bewaarneming te vorderen van informatie, documenten en infodragers (artikel 24 van het voorontwerp), het recht om vaststellingen te doen met audiovisuele middelen (artikel 26 van het voorontwerp) en het recht om de bijstand van de politie te vorderen (artikel 27, eerste lid, van het voorontwerp).

<sup>71</sup> Wat de christelijke godsdienst betreft: zie immers Matthëus 6:2-4; 2. Ook in de islam wordt enige bescheidenheid bij giften gewaardeerd: zie bijvoorbeeld Surat al-Baqara, 2: 271.

<sup>72</sup> Met uitzondering van de woning van de bedienaar van de eredienst.

14.2. In artikel 20, tweede lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de personeelsleden van de bevoegde instantie “enkel van hun bevoegdheden (...) gebruik [maken] als dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van hun opdracht en voorzien zijn van een legitimatiebewijs.”

In de memorie van toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt:

“Hierbij moet er ook steeds rekening gehouden worden met het recht op vrijheid van de eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan en de organisatorische autonomie van godsdienstige geloofsgemeenschappen, gewaarborgd in de Grondwet<sup>73</sup> en de internationale mensenrechtenverdragen.<sup>74</sup> De strikte scheiding tussen kerk en staat moet ten volle gerespecteerd worden: de erkende lokale geloofsgemeenschappen van de door de federale overheid erkende erediensten moeten hun religie in alle vrijheid kunnen beleven. Er wordt een kader van bevoegdheden uitgewerkt die noodzakelijk is om de besturen van de erediensten en de erkenning aanvragende lokale geloofsgemeenschappen permanent en adequaat te kunnen controleren, zonder dat deze bevoegdheden verder gaan dan noodzakelijk vereist is voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen opgelegd aan de lokale geloofsgemeenschappen tijdens de wachtperiode en na de erkenning.”

Voorts wordt daar nog het volgende aan toegevoegd:

“Aan de personeelsleden van de bevoegde instantie belast met de controleopdrachten worden enkel bevoegdheden toegekend die nodig zijn om de controleopdracht vermeld in artikel 19 op een adequate wijze te kunnen uitvoeren. Bovendien kan enkel gebruik gemaakt worden van deze bevoegdheden als dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van de controleopdrachten. Deze bevoegdheden kunnen niet onbeperkt worden ingezet. De uitoefening van deze bevoegdheden moet steeds in verhouding staan met de welomschreven controleopdrachten opgenomen in artikel 19 (finaliteit) en voor zover dat deze redelijkerwijs nodig zijn voor de uitoefening van de controleopdrachten (proportionaliteit).”

14.3. Vermits de decreetgever de erkenning van de lokale geloofsgemeenschappen afhankelijk kan maken van sommige voorwaarden, vermag hij, onder voorbehoud van wat hiervoor is opgemerkt over de voorwaarden zelf, toezien op de naleving van die voorwaarden en met het oog hierop de personeelsleden van de bevoegde instantie controlebevoegdheden toekennen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de verplichtingen van een bestuur van de eredienst. Gelet op de inmenging in het privéleven en, desgevallend, op de vrijheid van godsdienst, die die controlebevoegdheden impliceren, mogen ze echter niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.

---

<sup>73</sup> Voetnoot 17 van de aangehaalde memorie van toelichting: Art. 19 en 21 Grondwet.

<sup>74</sup> Voetnoot 18 van de aangehaalde memorie van toelichting: Bijvoorbeeld: Art. 9 Europees Verdrag over de rechten van de mens; Art. 18 Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten; cf. GwH nr. 203/2019 van 19 december 2019, B.33.3

Te dien aanzien kan de decreetgever zich niet ertoe beperken te bepalen dat de personeelsleden in kwestie enkel van hun bevoegdheden gebruik kunnen maken als dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van hun opdracht. De decreetgever moet bij het toekennen van die bevoegdheden zelf nagaan of de toekenning ervan evenredig is met het nagestreefte doel.

Zo rijst de vraag in het licht van welke erkenningsvoorwaarde van een lokale geloofsgemeenschap of verplichting van een bestuur van een eredienst het noodzakelijk is dat de personeelsleden van de bevoegde instantie niet alleen een persoon mogen identificeren, maar hem bovendien hiertoe mogen staande houden,<sup>75</sup> hetgeen een – weliswaar beperkte – inmenging van de bewegingsvrijheid impliceert?

Ook valt moeilijk te verantwoorden dat de uitzondering op het recht 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, enkel geldt voor de private woning *van de bedienaar van de eredienst*. Gelet op de onschendbaarheid van de woning waarin artikel 15 van de Grondwet voorziet, moet die uitzondering gelden voor elke plaats die onder dat begrip valt, ongeacht of het om de woning van de bedienaar van de eredienst of van een derde gaat.<sup>76</sup>

14.4. Bovendien blijkt noch uit de tekst van het voorontwerp, noch uit de memorie van toelichting, of de controlebevoegdheden waarin het voorontwerp voorziet ook kunnen worden gebruikt om toezicht uit te oefenen op de erediensten zelf.

Nochtans beklemtoont het Grondwettelijk Hof in het voormelde arrest nr. 203/2019, weliswaar bij de beoordeling van de erkenningsprocedure van plaatselijke geloofsgemeenschappen en zonder zich uit te spreken over de controlebevoegdheden waarover de overheid in die context beschikte, dat uit geen enkele bepaling bleek dat het “decreet zou beogen de inhoud te controleren van de boodschap die tijdens de eredienst wordt overgebracht” en dat het toezicht waarin werd voorzien beperkt was tot “de naleving van de vereisten van juridische, administratieve, budgettaire en boekhoudkundige aard die gelden voor de plaatselijke geloofsgemeenschappen en de instellingen die zijn belast met het beheer van de temporalieën van de erkende erediensten in het kader van de bij het decreet van 18 mei 2017 vastgestelde procedures”, en geen “toezicht op de uitoefening van de eredienst als dusdanig” impliceerde.<sup>77</sup> Op grond hiervan besloot het Grondwettelijk Hof dat de vrijheid van godsdienst en van eredienst niet was geschonden.

Er zal hieromtrent minstens in de memorie van toelichting duidelijkheid moeten worden verschaft.

---

<sup>75</sup> Zie artikel 22, eerste lid, 1°, van het voorontwerp.

<sup>76</sup> Bijvoorbeeld als een bestuur van de eredienst een gebouw of ruimte verhuurt aan een personeelslid of aan een religieuze orde.

<sup>77</sup> GwH 19 december 2019, nr. 203/2019.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Opschrift

15. In tegenstelling tot wat het opschrift van het voorontwerp suggereert, beperkt het aan te nemen decreet zich niet ertoe de erkenning van en het toezicht op lokale geloofsgemeenschappen te regelen. Zo worden ook in verplichtingen voor de besturen van de eredienst voorzien en wordt het toezicht op de naleving van die verplichtingen geregeld. Vermits het opschrift nauwkeurig, *volledig* en beknopt moet zijn,<sup>78</sup> moet in het opschrift ook van deze elementen gewag worden gemaakt.

### Artikel 4

16. Artikel 4, 2°, van het voorontwerp bevat een definitie van het begrip “besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005”.

Vermits evenwel artikel 66 van het voorontwerp strekt tot opheffing van dat besluit, en er enkel nog in drie overgangsbepalingen (artikelen 69, 70 en 71 van het voorontwerp) naar wordt verwezen, is die definitie in artikel 4 van het voorontwerp weinig zinvol. Het verdient dan ook aanbeveling om die bepaling over te hevelen naar hoofdstuk 9 van het voorontwerp (‘Slotbepalingen’), dat dan zou aanvangen met een artikel waarin wordt bepaald wat er voor de toepassing van *dat hoofdstuk* wordt verstaan onder het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005.

### Hoofdstuk 2 (‘Erkenningsprocedure’)

17. Vermits hoofdstuk 2 van het voorontwerp niet enkel bepalingen bevat inzake de erkenningsprocedure, maar in dat hoofdstuk ook de erkenningscriteria en de erkenning worden geregeld, lijkt het aangewezen om dit in het opschrift van hoofdstuk 2 tot uitdrukking te brengen. Het opschrift zou dan als volgt kunnen luiden:

“Hoofdstuk 2: Erkenning van lokale geloofsgemeenschappen”

### Artikel 8

18. Naar luid van artikel 8, eerste lid, van het voorontwerp meldt het representatief orgaan schriftelijk aan de regering binnen de acht dagen dat een aanvraag tot erkenning is ingediend. Het tweede lid van hetzelfde artikel bepaalt dat het representatief orgaan de aanvraag tot erkenning aan de regering bezorgt.

---

<sup>78</sup> Aanwijzing 50 van de Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4 van 25 oktober 2019.

Gevraagd of het om een en dezelfde handeling, dan wel om twee afzonderlijke handelingen gaat, antwoordde de gemachtigde:

“Dit zijn twee verschillende handelingen:

1. **De schriftelijke melding:** Lokale geloofsgemeenschappen moeten, conform artikel 3, §1, eerste lid van het samenwerkingsakkoord van 2 juli 2008, een erkenningsaanvraag bij hun representatief orgaan indienen die vervolgens de aanvraag tot erkenning aan de Vlaamse Regering bezorgt. Een lokale geloofsgemeenschap kan niet rechtstreeks een aanvraag tot erkenning indienen bij de Vlaamse Regering als bevoegde gewestoverheid. Als het representatief orgaan een aanvraag tot erkenning ontvangt, meldt ze dit binnen acht dagen schriftelijk aan de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering wil wel op de hoogte worden gesteld van erkenningsaanvragen die ingediend worden bij het representatief orgaan om op die manier tijdig geïnformeerd te worden over potentiële erkenningsaanvragen die bezorgd zullen worden aan de Vlaamse Regering. Meestal zit er heel wat tijd tussen de indiening van de erkenningsaanvraag door de lokale geloofsgemeenschap bij het representatief orgaan en de effectieve bezorging van de erkenningsaanvraag door het representatief orgaan aan de Vlaamse Regering. Dit komt omdat het representatief orgaan een grondige nazicht doet van de bij haar ingediende erkenningsaanvraag (vaak ontbreken nodige stukken en gegevens voor de erkenning omwille van de techniciteit van een zulk dossier dat vaak door vrijwilligers van een lokale geloofsgemeenschap wordt opgesteld) vooraleer ze het bezorgt aan de Vlaamse Regering.

2. **Bezorging van de erkenningsaanvraag aan de Vlaamse Regering:** Nadat een erkenningsaanvraag bij het representatief orgaan van de betrokken eredienst werd ingediend oordeelt het representatief orgaan zelf of ze de aanvraag tot erkenning bezorgt aan de Vlaamse Regering (art. 3, § 1, lid 1 samenwerkingsakkoord 2 juli 2008). Het representatief orgaan zorgt ook voor een volledig aanvraagdossier. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van het representatief orgaan om te oordelen om al dan niet een aanvraag tot erkenning tot bezorgen aan de Vlaamse Regering en wanneer ze dit wenst te doen.”

De vraag rijst of 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.

### Artikel 9

19. In artikel 9 van het voorontwerp wordt bepaald dat de regering binnen dertig dagen na de bezorging door het representatief orgaan van de aanvraag tot erkenning een aantal instanties, waaronder het representatief orgaan, op de hoogte brengt van die aanvraag. Vermits het representatief orgaan zelf de aanvraag aan de regering heeft bezorgd, is het weinig zinvol dat hij op de hoogte moet worden gebracht van het bestaan van de aanvraag.

Desgevallend zou in artikel 8 van het voorontwerp kunnen worden bepaald dat de regering aan het representatief orgaan meldt dat zij de aanvraag heeft ontvangen, al kan de regering hetzelfde bereiken door op basis van de machtiging vervat in artikel 5 van het aan te nemen decreet te bepalen dat het representatief orgaan die aanvraag bij aangetekende zending met ontvangstbewijs aan de regering moet bezorgen.

### Artikel 14

20. In artikel 14, eerste en tweede lid, van het voorontwerp wordt in een (tussentijds) advies voorzien over de mate waarin de lokale geloofsgemeenschap voldoet aan de verplichtingen vermeld in, onder meer, artikel 8, tweede lid, van het aan te nemen decreet.

De laatstvermelde bepaling bevat evenwel geen verplichting voor de lokale geloofsgemeenschappen, doch wel voor het representatief orgaan van de eredienst, dat de aanvraag tot erkenning aan de regering moet bezorgen. De verwijzing lijkt ook geen betrekking te kunnen hebben op het eerste lid van die bepaling, dat wel betrekking heeft op de lokale geloofsgemeenschappen, maar dat hen geen verplichting oplegt.

Gevraagd naar welke bepaling dan wel wordt beoogd te verwijzen, antwoordde de gemachtigde:

“Art. 8, tweede lid bepaalt de gegevens en documenten in het aanvraagdossier. Aangezien er sprake is van een wachtperiode, is de vereiste niet ingeschreven op straffe van onontvankelijkheid (zoals dit bijvoorbeeld wel het geval is voor de verkorte erkenningsprocedure zie art. 68). Het representatief orgaan bezorgt de aanvraag tot erkenning, waardoor de wachtperiode meteen start. Indien bepaalde stukken in het aanvraagdossier ontbreken, kan de lokale geloofsgemeenschap deze gedurende de wachtperiode bezorgen. Indien nodig, kan dit in de memorie verduidelijkt worden.”

Het strekt tot aanbeveling in artikel 14 van het voorontwerp zelf te bepalen dat het (tussentijds) advies ook betrekking heeft op de volledigheid van de adviesaanvraag (naast het toezicht op de inhoudelijke erkenningscriteria waarin artikel 7 van het voorontwerp voorziet).

Hetzelfde geldt voor de artikelen 15, § 2, eerste lid, en 19, eerste lid, 1°, van het voorontwerp.

### Artikel 16

21.1. Naar luid van artikel 16, eerste lid, van het voorontwerp stelt het representatief orgaan binnen dertig dagen na de kennisgeving van de erkenningsbeslissing, het voltallige bestuursorgaan aan “conform het decreet van 7 mei 2004 tot aan de eerste gedeeltelijke vernieuwing van het bestuursorgaan”.

21.2. Wat de rooms-katholieke eredienst betreft, bepaalt artikel 5, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004 inderdaad dat de leden van de kerkraad na de inwerkingtreding van dit decreet de eerste maal worden aangesteld door het representatief orgaan van die godsdienst, maar die bepaling lijkt niet van toepassing wanneer voor het eerst een bestuur van de eredienst wordt opgericht. Voor de overige erediensten komt in het decreet van 7 mei 2004 geen gelijkaardige bepaling voor. Wat de overige erediensten betreft regelt dat decreet wel de samenstelling van de bestuursorganen,<sup>79</sup> maar voorziet het niet in enige tussenkomst van het representatief orgaan in de

---

<sup>79</sup> Zie de artikelen 82, 118, 154, 190 en 233 van het decreet van 7 mei 2004.

aanstelling van de leden van die bestuursorganen. Behoudens de bedienaar van de eredienst, bestaan de bestuursorganen van de besturen van die eredienst uit verkozen leden.

Gevraagd naar de draagwijdte van artikel 16 van het voorontwerp in het licht van het voorgaande, verklaarde de gemachtigde:

“Art. 16 is een aanvulling op het eredienstendecreet. De erkenning van een lokale geloofsgemeenschap impliceert de oprichting van een bestuur van de eredienst. Een bestuur van de eredienst wordt bestuurd door een bestuursorgaan dat na de erkenning zo snel mogelijk moet worden opgericht. Het eredienstendecreet bevat geen bepaling omtrent de eerste samenstelling van een bestuursorgaan na de erkenning. Dit betekent dat het net opgerichte bestuur van de eredienst onmiddellijk verkiezingen zou moeten organiseren. Art. 16 legt de verplichting op om binnen de 30 dagen een bestuursorgaan op te richten. De manier waarop de eerste aanstelling gebeurt, behoort tot de autonomie van het representatief orgaan. Niets belet het betreffende representatief orgaan om verkiezingen te organiseren.

Daarnaast kadert dit in de doelstelling van de Vlaamse Regering om alle verkiezingen van de bestuursorganen binnen dezelfde periode te laten plaatsvinden. Een nieuw opgericht bestuursorgaan zal niet langer een eigen cyclus volgen, maar zal dezelfde cyclus volgen als alle besturen van de eredienst hetgeen betekent gedeeltelijke vernieuwing in 2023, 2026, 2029, 2032 en telkens de volgende drie jaar. Om te vermijden dat een bestuur van de eredienst een bestuursorgaan moet kiezen, dat maar zeer korte tijd aangesteld blijft, zal het representatief orgaan tijdelijk een voltallig bestuur aanstellen.

Artikel 5, tweede lid van het eredienstendecreet bevat enkel de eerste samenstelling van de kerkraad na de inwerkingtreding van het eredienstendecreet. Artikel 5, tweede lid is een overgangsbepaling destijds bij de inwerkingtreding van het eredienstendecreet. Artikel 5, tweede lid is niet meer van toepassing en kan worden opgeheven om de duidelijkheid ten goede te komen.”

Gevraagd wat wordt bedoeld met aanstelling van het voltallige bestuursorgaan door het representatief orgaan “conform het decreet van 7 mei 2004” vermits dat decreet geen bepalingen bevat die een aanstelling van het voltallige bestuursorgaan door het representatief orgaan mogelijk maken, antwoordde de gemachtigde:

“Het eredienstendecreet bepaalt per eredienst wat een voltallig bestuursorgaan inhoudt. Conform het decreet van 7 mei 2004 bestaat het bestuursorgaan uit:

- Israëlitische eredienst: 6 leden en een lid van rechtswege (art. 154 van het decreet van 7 mei 2004)
- Andere erediensten: 5 leden en een lid van rechtswege (art. 5, 82, 118, 190 en 233 van het decreet van 7 mei 2004).”

21.3. Uit het antwoord van de gemachtigde lijkt te kunnen worden opgemaakt dat met de verwijzing naar het decreet van 7 mei 2004 de samenstelling van de bestuursorganen van de betrokken besturen van de eredienst wordt bedoeld, maar niet de wijze waarop de leden van die bestuursorganen overeenkomstig dat decreet worden aangewezen. Die aanstelling zou door het representatief orgaan gebeuren. Onder voorbehoud van wat hieronder wordt opgemerkt (opmerking 21.4), zou dit in de tekst van het voorontwerp beter tot uiting moeten komen.

Om duidelijk te maken dat deze bepaling betrekking heeft op het bestuur van de eredienst, verdient het voorts aanbeveling om na de bewoordingen “het voltallige bestuursorgaan” de woorden “van het bestuur van de eredienst” in te voegen.

21.4. Uit het decreet van 7 mei 2004 vloeit voort dat, behoudens wat de rooms-katholieke eredienst betreft, de bedienaar van de eredienst deel uitmaakt van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst.

Zoals hiervoor evenwel wordt opgemerkt, komt het evenwel niet aan de decreetgever toe om de benoeming of aanstelling van de bedienaren van de eredienst te regelen (opmerking 11.2). Die benoeming of aanstelling van de bedienaar gebeurt overeenkomstig de regels van de eredienst in kwestie

Het lijkt evenwel niet de bedoeling van de ontworpen regeling dat het representatief orgaan de bedienaar van de eredienst als dusdanig aanstelt, maar veeleer dat hij de bedienaar van de eredienst van de lokale geloofsgemeenschap die in de aanvraag tot erkenning in die hoedanigheid wordt aangemerkt, aanstelt tot lid van het bestuursorgaan van het bestuur van de eredienst. Indien dit inderdaad de draagwijdte van artikel 16 van het voorontwerp is, kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Hetzelfde geldt voor de aanstellingsbevoegdheid waarin artikel 42, derde lid, van het voorontwerp voorziet.

### Artikel 19

22. In artikel 19, 1°, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van de wachtperiode “vermeld in artikel 10”, zijnde de wachtperiode van vier jaar die aanvangt vanaf de indiening van de aanvraag van de erkenning.

Vermits aangenomen moet worden dat de bevoegde instantie ook tijdens een eventuele verlenging van die wachtperiode controleert of de lokale geloofsgemeenschap de in die bepaling vermelde verplichtingen naleeft, moet, naar het voorbeeld van wat in artikel 15, § 1, van het voorontwerp wordt bepaald, in artikel 19, 1°, van het voorontwerp die mogelijkheid van verlenging worden vermeld. Zo zou aan die bepaling kunnen worden toegevoegd: “en in voorkomend geval verlengd overeenkomstig artikel 15, § 3”.

### Artikel 20

23. In het tweede lid van artikel 20 van het voorontwerp schrijve men “en ze voorzien zijn” (in plaats van “en voorzien zijn”).

### Artikel 48

24. In artikel 48, § 2, eerste lid, van het voorontwerp worden de verwerkingsverantwoordelijken aangewezen die conform het aan te nemen decreet persoonsgegevens verwerken. Tot die verwerkingsverantwoordelijken behoort luidens punt 9° van die bepaling ook de federale overheid.

Volgens de gemachtigde is “[d]e doelstelling van artikel 48 (...) dat de persoonsgegevens opgesomd in het decreet ook kunnen worden meegedeeld aan de federale overheid”.

De decreetgever vermag, voor zover dat nodig is, te bepalen dat persoonsgegevens aan de federale overheid mogen worden overgemaakt. Daartoe volstaat echter artikel 48, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, naar luid waarvan de gegevens die verwerkt worden conform het aan te nemen decreet kunnen worden uitgewisseld met de instanties zoals vermeld in dit decreet. Tot die instanties behoort ook de federale overheid.

Het komt evenwel aan de federale overheid toe om te regelen welke instantie de verwerkingsverantwoordelijke zal zijn voor de verwerking van die persoonsgegevens die overeenkomstig het aan te nemen decreet worden uitgewisseld.

Bijgevolg moet artikel 48, § 2, eerste lid, punt 9°, van het voorontwerp worden weggelaten.

### Artikel 65

25. In artikel 65 van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 269, *eerste lid*, van het decreet van 7 mei 2004.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH