

VU Research Portal

Geduldig wachtend op de oogst? Dertig jaar islambeleid in België

Overbeeke, A.J.

published in

Recht van de islam 23
2009

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Overbeeke, A. J. (2009). Geduldig wachtend op de oogst? Dertig jaar islambeleid in België. In P. Kruiniger (Ed.), *Recht van de islam 23* (pp. 17-41). Boom Juridische uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Geduldig wachtend op de oogst? Dertig jaar islambeleid in België

A. Overbeek^{*}

‘De katholieke geloofsgemeenschap is sterk hiërarchisch georganiseerd. (...) We zouden graag hebben dat het executief van de moslims naar analogie daarmee zou functioneren.’

Minister Paul Van Grembergen¹

‘(...) het is lastig dat elke imam totaal onafhankelijk is. De islam kent immers geen hiërarchie.’

Godfried Kardinaal Danneels²

I Inleiding: Islam en Belgisch overheidsbeleid

Nederland heeft, vergeleken met de Zuiderburen, een redelijk lange geschiedenis met de Islam, als gevolg van de langdurige aanwezigheid in Indië.³ Ook de Belgische ervaringen met de Islam zijn in eerste instantie opgedaan in een koloniale context (eindigend in 1960, onafhankelijkheid van Congo). Er zijn vanzelfsprekende verschillen: in koloniaal Congo is de Islam verhoudingsgewijs beperkt verspreid, hoewel de geschatte Islambevolking aan het begin van de 20e eeuw in absolute cijfers nog groter is dan die bijvoorbeeld in Sudan.⁴ Aandacht voor de Islam in Congo is vaak onmiddellijk verbonden met de negentiende-eeuwse problematiek van de slavenhandel, niet met de godsdienstrechten van moslims.

De Belgische aanwezigheid in Congo is van meet af aan gebonden aan het naleven van de Akte van Berlijn van 1885. Het verdrag verplicht koning Leopold II van Saksen Coburg, machthebber van de Vrije Kongostaat, en vanaf 1907 de koloniale overheid, de godsdienstvrijheid van alle inwoners van Congo te respecteren. Meteen al, in

^{*} De auteur is universitair docent Staatsrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen.

1. Commissie binnenlandse aangelegenheden, *Hand. VI. Parl. 2002-03*, nr. 93, 14 januari 2003, 5.
2. Interview ‘Christen zonder complex’, *De Volkskrant* 3 maart 2007, Het vervolg, 29.
3. Bedoeld is het contact met de islam via de Nederlandse aanwezigheid in de Indische archipel. Zie de recente verwijzing in Kennedy en Valenta, ‘Religious pluralism and the Dutch State: reflections on the future of article 23’, 341-345.
4. Schattingen (o.m. van de koloniale overheid) uit 1917 houden het dan op 1,7 miljoen moslims. Het cijfer voor Sudan (1922) ligt dan op 1,5 miljoen. Bron: Zwemer, ‘A new Census of the Moslem World’, 34-35.

1885, wordt naar aanleiding van de bijzondere bepalingen ten gunste van christelijke missionarissen van Turks-Ottomaanse zijde de vraag gesteld naar de protectie van de islamitische godsdienst. Koning Leopold II is kennelijk niet opgezet met een bijzondere bescherming voor moslims, hoewel hij zich blijkens zijn reactie terdege bewust is van het feit dat hij over weinig speelruimte beschikt. Hij adviseert: 'Soyez très prudent. Je ne pense pas que nous puissions accorder autre chose que la liberté de conscience en termes généraux. Vous savez que ce que nous accordons aux uns, nous devons l'accorder aux autres, la liberté de conscience me paraît donner et résumer toute garantie. Tout le monde s'en contente. Si le Turc veut plus, je serai d'avis de ne pas traiter, de ne pas rompre, de traîner. On prétendra chercher un texte de conciliation qu'on ne trouvera pas.'⁵ De overheid kiest er bewust voor de moslims slechts ter wille te zijn waar het niet anders kan. Maatstaf daarbij is – formeel althans – het principe van gelijke behandeling.

Hoe is het gesteld met het 20^e- en 21^e-eeuwse islambeleid ten aanzien van de op het eigen Belgisch grondgebied aanwezige moslims, vooral arbeidsmigranten en hun nakomelingen? Tot ongeveer de eeuwwisseling kan dat beleid met enige goede wil nog als raadgevend, bemiddelend en faciliterend worden gekarakteriseerd, maar de werkelijkheid van 2007 is een geheel andere. Aan de hand van een drietal belangrijke fases in het federale beleid zal aangetoond worden dat de overheid verregaand ingrijpt en niets wijst erop dat ze dat niet vaker zal doen. België staat in deze ontwikkeling niet alleen: ook de Nederlandse overheid lijkt steeds meer geneigd de islam als een te sturen religie te beschouwen.⁶ Buurland Frankrijk – het land van de absolute scheiding tussen kerk en staat – lijkt diezelfde weg op te gaan. En in het Zwitserse kanton Waadt is religiewetgeving aangemaakt die volgens een kwaliteitskrant op een 'Staatlich abgeseigneter Islam' aanstuurt.⁷

In deze bijdrage wordt het Belgische overheidsbeleid met betrekking tot de islam geschetst en daarna kort getoetst aan de grondrechtelijke standaard die gevormd wordt door het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Als de conclusie luidt dat die standaard miskend wordt, houdt dat niet in dat het de wetgever niet toegestaan is in bepaalde omstandigheden en onder strikte voorwaarden grenzen te stellen aan het genoemde grondrecht. Zwaarwegende belangen, die met name zijn genoemd in het relevante verdragsrecht (zie hierna par. 3.1), kunnen de wetgever ertoe brengen inperkende maatregelen te treffen. Eventueel kunnen deze zwaarwegende belangen, te beoordelen in het licht van de concrete omstandigheden, er zelfs

-
5. Leopold II aan M. Strauch (voorzitter van de Association internationale du Congo, secretaris-generaal van de Association internationale Africaine) d.d. 25 maart 1885, in Roeykens, *La politique religieuse de l'Etat Indépendant du Congo Documents*, t. I., document nr. 479, p. 549. Het Verdrag dat in datzelfde jaar met het Ottomaanse rijk gesloten wordt, bevestigt de algemene bepalingen m.b.t. de godsdienstvrijheid, maar enkel voor zover het Ottomaanse onderdanen betreft. Art. 3 Verdrag van 25 juni 1885 tussen de Association Internationale du Congo en het Ottomaanse Rijk. Tekst: Parl. St. Kamer 1907-08, 572-573.
 6. Overbeeke, 'Willem I's rentree te Brussel. 175 jaar scheiding België-Nederland en de verhouding tussen kerk en staat', p. 55-63.
 7. Bericht 'Staatlich abgeseigneter islam – eine kleine Zukunftsmusik', *Neue Zürcher Zeitung* – Internationale Ausgabe, 11 augustus 2006, p. 35.

toe leiden dat de ene eredienst anders behandeld wordt dan de andere. Het is immers niet vanzelfsprekend op basis van het gelijkheidsprincipe vrijheidsbeperkingen op te leggen aan religieuze stromingen A, B en C die enkel te maken hebben met en ingegeven zijn door omstandigheden die zich voordoen in de sfeer van stroming D en in die specifieke omstandigheden bij die ene religie geboden zijn.⁸

Deze bijdrage gaat niet in op de in de drie Gemeenschappen (de Nederlands-, Frans- en Duitstalige 'deelstaten', bevoegd voor onderwijs) geldende regelingen ten behoeve van het door art. 24 G.W. gegarandeerde godsdienstonderwijs in openbare scholen, omdat die materie verschilt van die van de directe financiering van de erediensten.⁹ We beperken ons dus tot dat laatste, omdat het Belgische recht op dat vlak opvallend verschilt van dat van de buurlanden: het Belgisch grondwettelijk recht bevat een onderdeel over de financiering van godsdienst en levensovertuiging en past dat regime toe op vele stromingen, ook op het humanisme en – om bij het onderwerp van deze bijdrage te komen – de islam. Het is het regime van de 'erkende' godsdiensten en levensovertuigingen.

Het Belgische parlement heeft zich in de voorbije dertig jaar – als het gaat om de financiering van de erediensten – minstens drie keer in het bijzonder ingelaten met de positie van de islamitische gemeenschappen in België.

- In 1974 wordt het de wetgever duidelijk dat hij in een land waarin allerlei, soms zeer kleine, godsdienstige strekkingen door de overheid worden ondersteund een groep van honderdduizend moslims niet mag negeren. De islam wordt voortaan een 'erkende eredienst'.¹⁰ (zie par. 2.2)
- In 1999 – een kwarteeuw later – regelt de wetgever dat de islam over één representant moest beschikken, die door de overheid zou kunnen worden aanvaard als unieke gesprekspartner voor wat betreft de materie van de staatsfinanciering van de eredienst.¹¹ (zie par. 2.3)
- In 2004 regelt de wetgever – in een *speciaal* voor de islam ontworpen spoedwetje – dat een door de overheid in het leven geroepen (en bemand) orgaan in zou staan voor de organisatie van de verkiezingen voor een raad waaruit het gewenste representatieve orgaan van de gehele Islam zou moeten voortkomen.¹² Het gaat hierbij om een noodsporg, waarbij geraakt wordt aan de godsdienstvrijheid van de moslims, een ingreep die door de minister van Justitie verantwoord

8. Cfr. Hand. Kamer 2000-01, 25 juni 2002, COM 796, 6-9. (over 'het radicaal islamisme en haatactiviteiten in 30 radicale moskeeën').

9. Zie Overbeeke, 'Inrichtingsvrijheid op het terrein van eredienst en school. De zoektocht naar godsdienst-gesprekspartners bij oude en nieuwe minderheidsgodsdiensten', p. 106-115 en p. 122 e.v.

10. Wet 19 juli 1974 tot erkenning van de besturen belast met het beheer van de temporalien van de islamitische eredienst, B.S. 23 augustus 1974.

11. Art. 8 Wet 10 maart 1999 tot wijziging van (...) de wet van 4 maart 1870 op de temporalien van de erediensten en het keizerlijk decreet van 30 december 1809 op de kerkfabrieken, B.S. 23 april 1999.

12. Wet 20 juli 2004 tot oprichting van een Commissie belast met de hernieuwing van de organen van de islamitische eredienst, B.S. 30 juli 2004.

wordt geacht omdat deze tegemoet komt aan ‘een dwingende maatschappelijke noodzaak’ en ‘uitsluitend voor absolute noodgevallen’ geldt.¹³ (zie par. 2.4)

In 2004 lijkt de wil om er nu echt iets van te maken ongekend groot. De moskeefinanciering vanuit het buitenland en de vrees voor de daarmee gepaard gaande beïnvloeding is daar niet vreemd aan.¹⁴ De bedreiging die uitgaat van het moslimextremisme zet de overheid aan tot controlezucht en voedt de zoektocht naar goede moslimwoordvoerders.

Er is in 2004 politieke ambitie in het spel, want het federale *regeerakkoord* bestempelt de ‘organisatie van de islam’ als beleidsdoel en signaleert dat de Islam ‘als wettelijk erkende godsdienst in België moet (...) kunnen beschikken over goed werkende instellingen. Dit is niet alleen noodzakelijk voor de versterking van het pluralisme in onze samenleving, maar [is] ook een belangrijk element in [de] ontwikkeling van een open en tolerante Islam.’¹⁵ Dassetto signaleert nog een ander motief, dat met de kwestie zelf geen uitstaans heeft: hij schrijft de politici de wil toe greep te willen op (delen van) het moslimelectoraat, ‘une bataille pour le “lotissement” des influences politiques sur l’islam’.¹⁶ Belgische moslims zijn Belgische kiezers (N.B. België kent nog steeds een kiesplicht).

Politieke ambitie is geen geldig excuus voor onvolkomenheden in het wetgevende werk noch voor excuus voor overhaasting. De tijd die het parlement zich gunde bij het sleutelen aan de wetgeving in verband met de Islam in 2004 was echter extreem kort: tussen indiening in de Kamer en de eindstemming in de Senaat lagen maar acht dagen.¹⁷ Het gebruikelijke wetgevingsadvies van de Raad van State werd niet gevraagd. Er was kennelijk haast bij; haast, die verward wordt met daadkracht.

In dertig jaar tijd is men zo van ver gekomen. Wat in 1974 begon vanuit een gelijkebehandelingsreflex is, zoals hierna zal blijken, terechtgekomen in een straatje van staatscontrole en -zegenschap over één erkende religieuze stroming. De vraag rijst of dit verenigbaar is met een basisprincipe van het Belgische erediensrecht, dat van de religieuze organisatievrijheid.¹⁸ Bovendien moet de vraag gesteld naar het voldoen aan de toetssteen van het EVRM.

Een schets van alle wetgevend werk van de afgelopen dertig jaar moet niet gezien worden als het schrijven van rechtsgeschiedenis. Het is een poging duidelijk te maken dat in de loop van het proces zeer vertrouwde concepten uit het Belgische

-
13. Zie de verantwoording verschaft door minister van Justitie, vooral gebaseerd op het doen naleven van het gelijkheidsbeginsel (‘moslims hebben ook recht op financiering’) in het commissieverlag: *Parl. St. Kamer*, 2003-04, nr. 1275/3, p. 27-28.
 14. Een vrees, regelmatig geuit in Kamer en Senaat: *Hand. Senaat*, 10 juli 2002, 2-218, p. 101; *Parl. St. Senaat* 2003-04, nr. 3-815/2, p. 14; *Hand. Senaat* 2003-04, 25 maart 2004, nr. 3-49, p. 9; *Parl. St. Senaat* 2003-04, nr. 3-658/1; *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 767/1; *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 739/1 en 29 april 2004.
 15. Federale regeringsverklaring, *Parl. St. Kamer*, BZ 2003, nr. 20/1, p. 68.
 16. Dassetto, ‘De quel droit l’Etat belge peut-il contrôler idéologiquement le culte musulman?’
 17. Ter vergelijking: de behandeling van de ‘erkenning’-wet van 1974 nam 75 dagen in beslag, de wet van 1999 (die een ruimer kader van de eredienswetgeving omvatte) 95 dagen.
 18. Cfr. Alen, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, p. 818, nr. 834; Delperee, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, p. 230-231, nr. 219; Rimanque, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, p. 52.

eredienstenrecht overboord zijn gezet. Dit gebeurt telkens onder druk van de omstandigheden.

Wellicht zijn het ook dergelijke factoren, die in 2005 via wetgeving opnieuw elementen toevoegen aan de wetgeving voor de Belgische islam, met name door het bij wet regelen van een veiligheids-‘screening’ van personen die deel uit willen maken van een vertegenwoordigingsorgaan voor moslims.¹⁹

De vierde ingreep valt eigenlijk buiten het bestek van dit artikel: ze behoort immers niet tot de eigenlijke eredienstreglementering. Toch verdient ze bespreking, omdat de screening van moslims – die eventueel leidt tot uitsluiting uit een leidende positie – effect heeft op de organisatie van de islamitische eredienst (zie par. 2.5).

Er zijn meer overheidsinitiatieven m.b.t. de Islam, waarvan er enkele meteen te maken hebben met de godsdienstbeleving in de lokale gemeenschappen. De Vlaamse regering heeft bijvoorbeeld plannen voor een imamopleiding.²⁰ Anno 2007 is er nog geen uitvoering aan dit voornemen gegeven. Een ander punt is de taal die godsdienstige gemeenschappen intern gebruiken. Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden Keulen (die overigens ook bevoegd is voor het ingewikkelde dossier van de inburgering) acht het ‘essentieel dat Nederlands de exclusieve voertaal wordt. Een islam die rekening houdt met de Vlaamse samenleving is per definitie een Nederlandstalige islam.’²¹ Zijn voornemen om het interne taalgebruik in de moslimgemeenschappen te beïnvloeden door een gediversifieerd Vlaams subsidiebeleid blijft hier onbesproken.²² De regel ‘wie betaalt, bepaalt’ kenmerkt het actuele Islambeleid.²³ Het is de rode draad in het dossier.

2 Wetgeving 1974-2005: erkenning, eenmaking, democratisering, veiligheidsscreening

2.1 Inleiding

De constitutionele regeling voor de kerk- en staatverhouding wordt hier niet uitvoerig behandeld. Het is echter wel van belang in het oog te houden dat het Belgisch constitutionele recht de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in zijn positieve en negatieve componenten beschermt (artt. 19-21 Grondwet), met name (en dit in het licht van de slechte ervaringen met Willem I) de al genoemde organisatie-

19. Wet 3 mei 2005 houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, B.S. 27 mei 2005.

20. Tekst Regeerakkoord 2004-2009 van de Vlaamse regering (hoofdstuk ‘Diversiteit’).

21. Interview met Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden M. Keulen in *De Morgen*, 31 januari 2005, p. 6.

22. Zie over het Vlaamse ‘taalbeleid’ ten aanzien van de Islam: Overbeeke, ‘Preektaal. Naar een Vlaamse taalpolitie(k) voor de erediensten?’

23. In de woorden van minister Keulen: ‘eigenlijk is dit een verhaal van “voor wat hoort wat”’: *De Morgen* 31 januari 2005, p. 6.

vrijheid, die godsdienstige gemeenschappen toelaat te functioneren en zich te structureren zonder staatsinterventie (art. 21 Grondwet). De Grondwet voorziet verder dat geestelijke bedienaren een bezoldiging ontvangen ten laste van de schatkist (art. 181 Grondwet). In dit onderdeel wordt de in de inleiding genoemde federale wetgeving behandeld: de wetgeving die expliciet aan de Islam is gewijd (1974, 1999, 2004) wordt besproken, maar ook de wetgeving in verband met de veiligheidsmachtigingen (2005), omdat die er zo nauw aan verbonden is. Het gaat telkens om federale wetgeving; dat wil overigens niet zeggen dat er op het niveau van de deelstaten geen interessante ontwikkelingen gaande zijn. Waar nodig wordt de band tussen het federale en het deelstaatniveau gelegd.

2.2 Erkenning bij wet: erkenning van een stroming (1974)

De eerste regeling – de erkenningswet van 1974 – is tot op heden nooit in de praktijk gebracht. De wet, die de oude wet van 4 maart 1870 op de temporalien van de eredienst wijzigde, vormt vanaf 1974 de basis voor de normering van de erkenning van lokale moslimgemeenschappen; de bezoldiging van islamitische ‘bedienaren van de eredienst’ zou daar dan gelijk mee opgaan, via de jaarlijkse begrotingswet. Die bezoldiging van bedienaren van de eredienst valt strikt genomen – louter formeel – buiten het domein van de erkenningswet van 1974.

Een eerste voor de lokale erkenningen noodzakelijk uitvoeringsbesluit wordt getroffen in 1978²⁴ maar is nooit toegepast. Tot de in het kader van deze eerste regeling getroffen maatregelen behoort ook nog de aanpassing van de wet waarin de soorten geestelijke bedienaren per eredienst zijn aangeduid en de daaraan gekoppelde bezoldigingsschalen.²⁵ Die wet – en niet de wet van 1870 – is eigenlijk, samen met de jaarlijkse Begrotingswet, de concrete uitvoering van de in artikel 181 Grondwet bedoelde bezoldiging van bedienaren van de eredienst. Van die bezoldiging kwam tot nog toe – maart 2007 – niets in huis: geen enkele imam wordt door de overheid bezoldigd.²⁶ M.-Cl. Foblets heeft het anno 1991 over een ‘vermoeden van afwezigheid van concrete erkenningswil bij de Belgische overheid’.²⁷

Dat de erkenning van de Islam in 1974 niet uit de startblokken raakt, heeft alles te maken met de pluriformiteit van de islamitische gemeenschappen. De overheid wenst daar eigenlijk eenheid en eenheidsvertegenwoordiging, een kwestie die een tweede regeling zal opleveren.

24. K.B. 3 mei 1978, B.S. 6 mei 1978.

25. Art. 29bis, Wet 2 augustus 1974 betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten en van de bedienaars van de erediensten, B.S. 19 september 1974 (ingevoegd bij art. 1 Wet 23 juni 1981, B.S. 8 april 1981).

26. In maart 2007 blijken in het Vlaamse Gewest erkenningsaanvragen in behandeling te zijn voor acht moskeeën. Het zou kunnen betekenen dat in de loop van dit jaar de eerste lokale erkenningen – en dus: bedienarenbezoldigingen – verwacht mogen worden.

27. Foblets, ‘De erkenning en de gelijkstelling van de islam in België: enkele actualiteitsvragen in afwachting van een definitieve wettelijke regeling’, p. 92.

2.3 Eenmaking bij wet: eenheidsrepresentatie voor de hele stroming (1999)

De tweede regeling – het in 1999 invoegen van een wetsbepaling over de noodzakelijk geachte aanwezigheid van één representatief orgaan – is het achteraf dekken van de regeringsaanpak die leidde tot de Moslimverkiezingen van 1998.²⁸ De uit die verkiezingen voortgekomen Executief van de moslims in België (EMB) wordt in mei 1999, door een koninklijk besluit, de eerste titularis van het in de wet bedoelde vertegenwoordigerschap.²⁹ Hoewel tegen de toepassingsbesluiten een procedure wordt gestart bij de afdeling administratie van de Raad van State³⁰ (administratieve rechter), komt de kwestie van grondwettigheid van de wetgeving van 1999 niet aan de orde. De afdeling wetgeving van de Raad van State (wetgevingadviseur) maakte bij de wetgeving echter al wel de bedenking dat de eenheidsvertegenwoordiging voor islam en orthodoxie niet geldt voor andere erediensden ‘en twijfelt eraan of ze verzoenbaar is met het grondwettelijk beginsel van niet-inmenging van de staat in de interne organisatie van de erediensden’ en ‘betwijfelt bovendien ten zeerste of zulk een redenering wel strookt met het grondwettelijke beginsel van vrijheid van vereniging, en meer bepaald de vrijheid om zich niet te verenigen.’³¹

Als de wet van 1999 zelf de toets van de kritiek³² al zou kunnen doorstaan, uit de latere gebeurtenissen blijkt dat de overheid geen gelukkige hand had bij de uitvoering ervan. Dit hangt samen met de manier waarop (onder regie van het ministerie van Justitie) moslimverkiezingen doorgang vonden in 1998. Het uiteindelijk erkende orgaan, de door middel van screenings³³ (en daarmee gepaard gaande uitsluitingen) en etnische quota opgetuigde EMB blijkt onwerkbaar bij gebrek aan draagvlak in de gemeenschap die ze geacht wordt te vertegenwoordigen. Justitie heeft het druk met de ruzies, een ‘putsch’, ingrijpen van de rechter,³⁴ een bemiddelingsoperatie van twee parlementsleden in opdracht van de regering,³⁵ erkenning van een orgaan in een nieuwe samenstelling³⁶ en uiteindelijk – mei 2004 – intrekking van de erken-

28. Beschreven in Overbeeke, ‘Moslimverkiezingen: een Belgisch experiment’; Panafit, ‘En Belgique, les ambiguïtés d’une représentation “ethnique”’.

29. Namelijk het optreden als vertegenwoordiger van de islam ten behoeve van de materie die de wet van 4 maart 1870 regelt, namelijk deze van de islamitische kerkbesturen. De wet verschaft het door de overheid te erkennen orgaan geen andere prerogatieven. K.B. 3 mei 1999, B.S. 20 mei 1999 (waarin het Verslag aan de Koning desalniettemin een pleiade aan terreinen opsomt waarvoor de Executief als gesprekspartner zou dienen).

30. R.v.St. nr. 88.537, 29 juni 2000.

31. R.v.St. Afd. Wetg., advies d.d. 15 juli 1998, Parl. St. 1998-99, nr. 1794/1, 32.

32. Zie bv. Foblets en Overbeeke, ‘State Intervention in the Institutionalisation of Islam in Belgium’, p. 121 e.v.

33. Die in de praktijk leidden tot het afwijzen van kandidaten voor het Executievelidmaatschap op basis van negatieve adviezen van de diensten van de Staatsveiligheid.

34. Het betrof een kortgedinguitspraak in de op 23 april 2002 ingestelde zaak van een dertigtal leden van de Algemene vergadering van de moslims van België en deze Algemene vergadering zelf tegen drie EMB-leden die op EMB-niveau een leiderschapswissel hadden doorgevoerd. Zie Kort Ged. Vz. Brussel, nr. 01/687/C, 23 mei 2002, onuitg.

35. Zie minister van Justitie M. Verwilghen in Hand Senaat 2002-03, 10 juli 2002, nr. 2-241, 16-17.

36. K.B. 18 juli 2003, B.S. 25 juli 2003. Dit nieuw samengestelde EMB is niet de loutere overheidserkenning van een door een religieuze instantie voorgedragen orgaan, doch het product van onderhandeling met de federale overheid.

ning, waarbij de EMB toch als gesprekspartner van de overheid blijft functioneren wegens 'het principe van de continuïteit van de openbare diensten'.³⁷

De materie die in de eerste regeling aan de orde was, is als gevolg van de Belgische staatshervorming vanaf 2002 grotendeels zaak van de Gewesten, de deelstaten.³⁸ De Vlaamse minister van Binnenlandse aangelegenheden spreekt zich in 2003 uit over een voorkeursstructuur voor de moslimvertegenwoordiging: het katholieke hiërarchisme model.³⁹ Hij zal proberen dergelijk eenheidsorgaan voor de islamitische eredienst met naam en toenaam in zijn nieuwe eredienstwetgeving voor te schrijven,⁴⁰ maar ziet daar uiteindelijk van af, na kritiek van de Raad van State.⁴¹

De bekende gegevens over de op de tweede regeling geënte praktijk wijzen op een mislukking.⁴² Van de aangekondigde erkenning van moskeeën⁴³ is in deze periode niets in huis gekomen, hoewel toch minstens vijfenzeventig erkenningsaanvragen door de EMB werden ingediend.⁴⁴ Deze dossiers zijn bij de vijfde ronde in de staats-hervorming van 1 januari 2002, anders dan de dossiers van andere erediensten, niet overgegaan naar de Gewestoverheden.

Enkel in de federale Begrotingswet groeit het budget voor de subsidie aan de islamitische eredienst gestaag – vooral voor het opzetten van het centrale apparaat ervan: geestelijke bedienaren op lokaal vlak worden niet bezoldigd.

2.4 Democratisering bij wet: de overheid organiseert zelf de eenheidsrepresentatie (2004)

De derde en voorlopig laatste regeling m.b.t. de islam zelf – de wet op de moslimverkiezingen – gaat weer één stapje verder vergeleken met de vorige regeling. Na 1999 was het vinden van een representant overgelaten aan de religieuze stroming zelf. Op 8 juli 2004 verklaart de federale integratie-minister Marie Arena dat de overheid aan zet is: 'nous devons trouver le moyen d'institutionnaliser le culte islamique'.⁴⁵ Het vinden van de

-
37. Geponeerd door minister Onkelinx in *Hand Senaat 2003-04*, 13 mei 2004, nr. 3-57, 9; later bevestigd in *Hand Senaat 2004-05*, 18 november 2004, nr. 3-84, 14. Kritiek op dit beroep op de continuïteit van de openbare dienst in Overbeeke 'Wetgeving voor Moslims. Is driemaal scheepsrecht?', p. 330.
38. Dujardin en Vandenbossche, 'De regionalisering van de bestuursinstellingen van de erkende erediensten', p. 447-453.
39. Zie het citaat boven deze bijdrage. Minister P. Van Grembergen, Commissie binnenlandse aangelegenheden, *Hand. Vl. Parl. 2002-03*, verslag nr. 93, 14 januari 2003, p. 5.
40. Art. 230 voorontwerp van decreet betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, *Parl. St. Vl. Parl. 2003-2004*, nr. 2100/1, p. 25.
41. R.v.St., afd. Wetg., advies 36.134/3 van 13 januari 2004, *Parl. St. Vl. Parl. 2003-2004*, 2100/1, 131 e.v. Zie in het ontwerp: Art. 230, *Parl. St. Vl. Parl. 2003-04*, 2100/1, p. 192.
42. Cfr. de balans in 2003 opgemaakt door Bousetta en Marechal, *L'islam et les musulmans en Belgique. Enjeux locaux & cadres de réflexion globaux*, p. 18-19.
43. In het voorjaar van 2001 waren reeds 129 erkenningsdossiers ingediend, bij de EMB, waarvan de Executief er een zeventigtal als prioritair behandelt. Berichtgeving *De Morgen* 27 april 2001.
44. Minister P. Van Grembergen, *Hand. Vl. Parl. 2002-03*, Commissievergadering nr. 93, 14 januari 2003, p. 5.
45. *Hand. Senaat 2003-04*, 8 juli 2004, nr. 3-70, p. 31-33.

representant staat niet langer centraal, maar wel het vinden van instrumenten om de islam te institutionaliseren. Daarbij toont de overheid daadkracht, tot in de details.⁴⁶

De federale regeringsverklaring had aanvankelijk nog ruimte gelaten: daarin wordt een dialoog met de EMB aangekondigd over 'de wijze van hersamenstelling en aanduiding [van] de executieve en de Raad',⁴⁷ een passage die nog in het midden laat wie in dergelijke dialoog de beslissende stem heeft. Aanvankelijk denkt de overheid deze zaak nog af te handelen in overleg met de EMB,⁴⁸ maar al snel meent zij de zaak zelf af te kunnen doen met een gewoon koninklijk besluit,⁴⁹ dat nieuwe algemene verkiezingen voor een moslimorgaan regelt. Na kritische opmerkingen van de Raad van State⁵⁰ wordt het door de ministerraad goedgekeurde ontwerpbesluit in een tiental dagen omgesmeed tot wettekst die door parlementariërs van verschillende partijen als voorstel wordt ingediend.

Volledigheidshalve: de EMB wordt hierbij gepasseerd, omdat deze anders dan de overheid een gedeeltelijke vernieuwing van het vertegenwoordigingsorgaan voorstaat, een opvatting waarvoor steun te vinden is in de oorspronkelijke, mede door de federale regering zelf goedgekeurde, planning van 1998.⁵¹

De overheid kent in juli 2004 weinig gezag meer toe aan de EMB, onder meer wegens de vele ontslagnames in de schoot van dit orgaan.⁵² Een tweede belangrijk element in de beoordeling van het overheidsoptreden zijn de door de minister van 'Justitie ontvangen standpunten van andere moslimorganisaties dan de EMB: 'Ainsi, presque toutes les unions de mosquées de ce pays ont réclamé des élections générales pour le renouvellement intégral de l'exécutif. (...) J'ai donc été forcée de constater qu'il y avait à tout le moins un problème; c'était indéniable'.⁵³ Ook ziet de minister zich met een taaltegenstelling geconfronteerd: 'au niveau néerlandophone, toutes les institutions ou mosquées sont unanimes pour réclamer des élections générales'⁵⁴ en wordt erop gewezen dat de EMB zelf om

-
46. K.B. 20 juli 2004 houdende vaststelling van het presentiegeld van de leden van de Commissie belast met de organisatie van de hernieuwing van de organen van de Islamitische eredienst, B.S. 30 juli 2004.
 47. Federale regeringsverklaring, Parl. St. Kamer, BZ 2003, nr. 20/1, p. 68.
 48. We vinden deze dialooggerichte houding ook later nog terug: zie uitleg L. Onkelinx in Hand. Kamer 2003-04, 24 mei 2004, COM 268, p. 4.
 49. Een soortgelijke poging was eerder in 1985 ondernomen door L. Onkelinx' voorganger J. Gol, doch stuitte toen op ernstige kritiek van de Raad van State. Zie Leman, 'De Belgische staat en zijn islamieten', p. 215 e.v.
 50. Advies R.v.St. Afd. Wetg. nr. 34.547/AV, 11 februari 2003 bij de aanvankelijk als koninklijk besluit ontworpen regeling voor de organisatie moslimverkiezingen, niet gepubliceerd.
 51. Het ten behoeve van de moslimverkiezingen van 1998 gemaakte verslag. Cfr. EMB, Voorafgaande nota m.b.t. de gedeeltelijke vernieuwing van de Algemene Vergadering van de Moslims van België, 15 september 2003, 4p. (ondertekend door de EMB-leden Beyens, Ngadi, Bouziane en Mhauchi). Eerder meldt minister L. Onkelinx dat er consensus bereikt is over de integrale vernieuwing van de vertegenwoordigende organen: Hand. Kamer 2003-04, Commissie voor de justitie, 29 maart 2004, COM 215, p. 57.
 52. Cfr. de opmerkingen van minister L. Onkelinx in Hand. Kamer 2003-04, 5 juli 2004, COM 319, p. 18.
 53. Minister L. Onkelinx in *ibid.* 18-19. Een vragenreeks omtrent aard en draagwijdte van de contacten van justitie met diverse moslimorganisaties bleef onbeantwoord: zie Hand Senaat 2004-05, 21 oktober 2004, nr. 3-81, p. 48-49.
 54. Minister L. Onkelinx in Hand. Kamer 2003-04, 5 juli 2004, COM 319, 19, die daarenboven nog het bestaan van etnische problemen signaleert.

overheidsinterventie vroeg: 'la situation est telle qu'elle nécessite une intervention urgente et concertée afin de redonner une légitimité à un Exécutif ayant à nouveau la confiance de la communauté (...)'.⁵⁵ Een pijnpunt voor de overheid is dat de criteria voor de oorspronkelijk afgesproken partiële vernieuwing van de islamorganen juridisch niet voldoen, met name hoe bepaald wordt welk deel van de EMB ontslagnemend moet zijn.⁵⁶

Ten slotte is het respect voor het gelijkheidsbeginsel een belangrijke stimulans: de overheid helpt de islam een handje bij het vinden van een gezagsinstantie omdat ook de islam recht op overheidsgeld heeft 'pour assurer cette égalité et respecter le principe de la neutralité de l'Etat, en l'absence de toute autre solution alternative et démocratique, il appartient au législateur d'intervenir'.⁵⁷ Overheidsingrijpen wordt zo gepresenteerd als een noodgeval, waarbij de moslimvertegenwoordigers zelf de schuld krijgen van de ontstane nood.

Om de draagwijdte van het wetgevend optreden goed in te kunnen schatten, vatten we hier de relevante onderdelen van de wet samen.

De wet bepaalt dat een commissie wordt opgericht 'die belast wordt met de hernieuwing van de organen van de islamitische eredienst'.⁵⁸ Deze commissie telt vijf leden:⁵⁹ twee door de minister van Justitie aangeduide magistraten, een door de minister van Binnenlandse Zaken aangeduide 'deskundige met een grondige kennis van de kieswetgeving en van het contentieux inzake kiesverrichtingen' (lid zonder stemrecht⁶⁰) en twee door de minister van Justitie aangeduide 'leden van de moslimgemeenschap in België'. Voor het aanduiden van deze moslimleden heeft de EMB een beperkt voordrachtrecht: hij moet per vacature drie kandidaten ter keuze aan de minister voorleggen binnen de vijftien dagen na inwerkingtreden van de wet. Een haastklus: de wet wordt gepubliceerd op 30 juli 2004 en treedt onmiddellijk in werking (gebruikelijk: 10 dagen na de bekendmaking), zodat de laatste dag van indiening van kandidaten door een mosliminstantie al eindigt op 14 augustus 2004: twee weken, midden in de zomervakantie. Noch de tijdsbepaling noch de verplicht meervoudige voordracht zijn in het oorspronkelijke wetsvoorstel te vinden, maar zijn kennelijk (het commissieverslag meldt slechts indiening en motivering – 'dat ertoe strekt de minister van justitie een keuze te laten inzake de aanwijzing van de kandidaten') via amendement ingevoegd.⁶¹ Uit het ministeriële besluit tot uitvoering van de wet blijkt dat de twee moslimvertegenwoordigers door de minister zelf zijn aangeduid,⁶² want de EMB doet uiteindelijk geen voordracht. De nieuwe verkie-

55. Passage brief EMB aan minister M. Verwilghen, (ruimer) geciteerd door L. Onkelinx in Parl. St. Senaat, 2003-04, nr. 3-815/2, p. 3-4.

56. Minister L. Onkelinx in Hand. Senaat 2003-04, 22 april 2004, nr. 3-52, p. 9.

57. Minister L. Onkelinx in Parl. St. Senaat, 2003-04, nr. 3-815/2, p. 4 (eigen onderstreping).

58. Art. 2 lid 1 Wet 20 juli 2004 tot oprichting van een Commissie belast met de hernieuwing van de organen van de islamitische eredienst, B.S. 30 juli 2004.

59. Zie de regels voor samenstelling in art. 3 lid 1 Wet 20 juli 2004.

60. Art. 3 lid 2 Wet 20 juli 2004.

61. Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 1275/2, p. 2.

zingsoperatie is qua uitvoeringsmodaliteiten onduidelijk,⁶³ blijft uiteindelijk voor onrust⁶⁴ en zelfs verdeeldheid⁶⁵ zorgen binnen de moslimgemeenschappen. Net als bij de verkiezingen uit 1998 worden de kandidatenlijsten 'etnisch' opgemaakt: Marokkaanse lijsten, Turkse lijsten, een lijst voor 'andere nationaliteiten' en een lijst voor 'bekeerden' (waarmee kennelijk bedoeld zijn: tot de Islam overgegangene autochtonen). Een aspirant-kandidaat die van die indeling voor religieuze verkiezingen niet weten wil, delft het onderspit bij de Raad van State.⁶⁶

Er gaan stemmen op om de aanduiding van een representatief orgaan zonder verkiezingen plaats te doen vinden.⁶⁷ Moslimpolitici zijn het openlijk oneens over de waarde van de in 2005 uitgevoerde verkiezingsoperatie.⁶⁸ Zo 'n discussie is ongebruikelijk maar ze is wel begrijpelijk: er scheelt wel iets aan de representativiteit van het verkozen orgaan. In het verdere van deze bijdrage (zie par. 2.6) zal worden betoogd dat de conceptiefouten die zijn gemaakt voor en bij de verkiezingen van 2004 gevolgen hebben voor de zaak waar alles om te doen zou moeten zijn: uitvoering van de erkenningswet van 1974.

2.5 Overheidscreening van islamvertegenwoordigers, geregeld bij wet (2005)

In 2005 wordt de uit 1998 daterende wetgeving op de veiligheidsmachtigingen aangepast. Er komt een nieuwe regeling voor veiligheidsonderzoeken, die onder meer is bedoeld voor het beoordelen van veiligheidsrisico's in de context van de godsdienstuitoefening, onder meer in het kader van de toepassing van de wetgeving op het tijdelijke van de eredienst,⁶⁹ dit is de wetgeving die eerder in deze bijdrage aan bod kwam.

Het uitgangspunt van de regering is dat *veiligheid* 'een onuitgesproken voorwaarde is voor de uitoefening van de rechten en vrijheden'.⁷⁰ De nieuwe regeling voor de *veiligheidsverificaties* is mede bedoeld 'voor de erkenning van de leden van de Executief van de moslims van België die worden voorgesteld aan de minister van Justitie'.⁷¹

-
62. M.B. 23 september 2004, B.S. 27 september 2004, 69367. Kritiek m.b.t. representativiteit van de moslimvertegenwoordiging: *Hand. Kamer 2004-05, Commissie voor de justitie, 9 november 2004, COM 383, 24. Kritiek wegens spanning met het verbod op inmenging in een godsdienst: Hand Senaat 2004-05, 18 november 2004, nrs. 3-84, 14-15. Jurisprudentie: R.v.St., nr. 150.250, 17 oktober 2005.*
63. Zie uitvoerig Overbeeke, 'Wetgeving voor Moslims. Is driemaal scheepsrecht?', p. 332 (met name voetmoot 83).
64. Zie *Hand. Senaat 2004-05, 21 oktober 2004, nrs. 3-81, p. 48-49.*
65. Zie *Hand. Senaat 2004-05, 18 november 2004, nr. 3-84, p. 11, bevestigd door minister L. Onkelinx (Ibid., 13).*
66. R.v.St., nr. 141.851, 10 maart 2005.
67. *Ibid.*, 12.
68. Zie krantenbericht 'Allochtone politici ruziën over uitslag moslimverkiezingen', *Het Nieuwsblad* 30 maart 2005.
69. Cfr. de memorie van Toelichting bij het wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, *Parl. St. Kamer 2004-05, nr. 1598/1, 24-25*. Vier van de zeven in de toelichting (bij een nieuw art. 22quinquies van de wet van 11 december 1998) genoemde materies waarvoor een veiligheidsonderzoek wordt voorgeschreven houden rechtstreeks of onrechtstreeks verband met de godsdienstuitoefening.
70. Minister L. Onkelinx in commissieverslag, *Parl. St. Kamer 2004-2005, nr. 1598/4, p. 3.*
71. Minister L. Onkelinx in *ibid.*, p. 10.

Dat de minister een besluit heeft te nemen over de ledensamenstelling van deze Executief leidt de regering vrijmoedig af uit het in 1999 (zie hoger, tweede regeling, punt 2.3.) gewijzigde art 19bis, tweede lid van de Wet van 4 maart 1870: 'De betrekkingen met de burgerlijke overheid worden verzorgd door het representatief orgaan van de islamitische eredienst en door het representatief orgaan van de orthodoxe kerk.' Deze wettekst veronderstelt het *bestaan* (of indien het nog niet bestaat: het totstandbrengen) van één representatief orgaan, zonder daarbij een actieve rol toe te kennen aan de overheid. De overheid behoeft het zich presenterende orgaan niet te erkennen, doch dient slechts het bestaan ervan vast te stellen – te acteren –⁷², eventueel de representativiteit ervan te verifiëren en er vervolgens de rol aan toe te kennen die er in de wetgeving van 4 maart 1870 aan wordt toegekend.

Uit de uitvoeringspraktijk, die al vastgelegd was vóór het in 1999 wijzigen van art. 19bis wet 4 maart 1870, kan worden afgeleid dat de overheid art. 19bis een veel bredere betekenis toekent en zich bevoegd acht een vertegenwoordigend orgaan te *erkennen* en de totstandkoming ervan te kunnen *begeleiden*.⁷³ De screening van kandidaten van de moslimvertegenwoordiging was in 1999 niet gedekt door wetgeving,⁷⁴ zodat er bijvoorbeeld geen beroepsprocedure bestond tegen de genomen beslissingen. In 2005 is zo deels in wetgeving verankerd wat met betrekking tot de erkende Islam al praktijk was: dat de overheid controleerde of de afzonderlijke kandidaten voor een functie in de moslimrepresentatie door de beugel konden. De rechtsbescherming van de gescreende Islamvertegenwoordigers *in spe* is groter. Maar nog steeds is het wachten op wetgeving die de overheid ruimte biedt (en criteria) om representatieve instanties te *erkennen*. Met de in 2005 vastgestelde regeling voor het screenen (en daarmee gepaard gaand: *veto-en*) van individuele kandidaat godsdienst-representanten komt België dicht in de buurt bij wat in de negentiende eeuw de geplogenheden waren in het Ottomaanse Rijk ten aanzien van de kandidaten voor het Orthodoxe patriarchaat van Constantinopel. De Belgische federale overheid neemt een rol op zich die vergelijkbaar zijn met deze van de *Porte*.⁷⁵ Bij het vaststellen van de wetgeving die veiligheidscontroles voorziet voor de moslims die in een representatief moslim-orgaan zetelen – een maatregel die in feite slechts één van de erkende erediensten raakt – is beroep gedaan op de taak van de overheid om *gelijke behandeling* te realiseren, in dit geval de *gelijke behandeling* van de moslimgelovigen, die staat moeten kunnen maken op een gelijk recht op materiële overheidssteun voor

72. Op dezelfde wijze als de overheid in 2003 het bestaan van één, meerdere protestantse kerkgenootschappen overkoepelende representant accepteert (en als representant voor de verbrede achterban ervan beschouwt en respecteert), doch niet formeel erkent. Er bestaat daarom eigenlijk geen door de Staat (federale overheid) *erkende* representatieve instantie van de protestantse eredienst, zoals bedoeld in het Decr. VI. Parl. 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, B.S. 6 september 2004.

73. Gedoeld wordt op de wijze waarop de overheid in 1998 de Moslimverkiezingen accordeert en van nabij begeleidt en vervolgens in 1999 overgaat tot het aanpassen van art. 19bis Wet 4 maart 1870.

74. Kritische kanttekening van minister Onkelinx in commissieverslag, Parl. St. Kamer 2004-2005, nr. 1598/4, p. 14.

75. Cfr. Georgiades Arnakis, 'The Greek Church of Constantinople and the Ottoman Empire', p. 249.

hun erkende eredienst.⁷⁶ Hiermee wordt de indruk gewekt dat er toepassing wordt gemaakt van de regel dat ongelijke gevallen eventueel een ongelijke behandeling behoeven.⁷⁷

2.6 Het resultaat anno 2007: nieuw orgaan, nieuw elan?

De volgens de lijnen van de wetgeving van 2004 en 2005 gehouden verkiezingen (eerste stap) en de selectie van de leden van de nieuwe EMB door middel van veiligheidsscreening (tweede stap) levert de Belgische staat opnieuw een gesprekspartner voor moslimaangelegenheden op.⁷⁸ Formeel gaat het om een orgaan dat enkel in moet staan voor de materie van het 'tijdelijke van de eredienst', de materie van de lokaal te erkennen gemeenschappen en het financiële beheer ervan. De overheid ziet in het nieuwe orgaan echter een representant voor alle mogelijke beleidsdomeinen.

Het is daarom nuttig even te kijken naar de representatieve kwaliteit van het orgaan, bijvoorbeeld aan de hand van gegevens over nationaliteit/herkomst. In België zijn er, als we ons beperken tot de grote groepen, *grosso modo* dubbel zoveel moslims van Marokkaanse afkomst dan Turkse. Deze hebben eigen moskeeën en moskeeverbanden. De wetgever heeft het in 2004 aan de (door de minister van Justitie aangestelde) verkiezingscommissie overgelaten de aanwijzing van een vertegenwoordigende instantie te realiseren die *rekening houdt met de verschillende strekkingen binnen de islamitische godsdienst*. Dit oogmerk – een evenwichtige weerspiegeling van deelgroepen in een populatie – vormt een kwaliteitskenmerk in een kiesstelsel dat representativiteit beoogt.⁷⁹ Wat dat in de praktijk betekent, is inmiddels bekend. Er is een verkozen Algemene Vergadering aangetreden die een *model van onevenwicht* vormt.

Bij verkiezingen voor de Belgische Kamer en Senaat is ervoor gekozen, met het oog op een evenwichtige verdeling van de zeggenschap in een plurale samenleving, uiterst nauwkeurig te bepalen hoe de verschillende bevolkingcomponenten vertegenwoordigd zullen worden. Een uitgekiend systeem van evenredige vertegenwoordiging is in Belgische context één van de garanties voor de maatschappelijke vrede.

-
76. Een uitgangspunt, dat als volgt is verwoord door volksvertegenwoordiger Borginon (naar aanleiding van nieuwe wetgeving i.v.m. de screening (2005) en de wetgeving m.b.t. de moslimverkiezingen (2004): 'Wanneer wij proberen om met het gebruik van dit wetsontwerp, maar ook met het vorige wetsontwerp dat de verkiezingscommissie installeerde, een aantal wettelijke maatregelen in te voeren over de organisatie van die verkiezingen en over de samenstelling van het Executief van de moslims, dan heeft dat niet tot doel om in enigerlei wijze de islam te benadelen. Integendeel, wij willen precies proberen om via het geheel van die maatregelen een gelijke behandeling mogelijk te maken. Men moet natuurlijk de beperkende aspecten van die maatregelen zien in de context van een geheel waarbij men probeert de gelijkheid tussen de erediensten te installeren.' *Hand. Kamer 2004-05, 3 maart 2005, Plen 120, p. 12-13.* (mijn cursivering) Zie ook minister Onkelinx, in het commissieverslag Parl. St. Kamer, 2003-04, nr. 1275/3, p. 27-28.
77. Zo A. Borginon (na een uiteenzetting over de religieuze gezagsinstanties bij andere erediensten): 'De islam kent diezelfde natuurlijke gesprekspartner voor de overheid niet. De specificiteit van de eredienst van de islam noodzaakt dit overheidsoptreden om te komen tot een gesprekspartner.' *Hand. Kamer 2004-05, 3 maart 2005, Plen 120, p. 12.*
78. K.B. 7 oktober 2005 houdende erkenning van de leden, titularis van een mandaat in het Executief van de Moslims van België, B.S. 14 oktober 2005.
79. *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, Warschau, Osce-odihr, 2003, p. 14.

Ook de door overheidstoedoen georganiseerde moslimverkiezingen van 2005 kunnen technisch aangemerkt worden als verkiezingen volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging,⁸⁰ maar dit alles levert een verkozen orgaan en een EMB op die telkens niet proportioneel zijn samengesteld. De islamitische gemeenschappen van Marokkaanse herkomst zijn er ernstig ondervertegenwoordigd.⁸¹

De overweldigende Turkse meerderheid in het verkozen orgaan is niet ten onrechte gekarakteriseerd als 'une petite révolution dans le paysage musulman belge.'⁸² F. Pehlivan, senator met Turkse roots, relativeerde het Turkse overwicht: 'Nu de verkiezingen van de raad achter de rug zijn, moeten we maar met dit resultaat verder. Dat er meer Turken dan Marokkanen verkozen zijn, is niet zo erg. De dossiers die de executieve eerst moet behandelen, zijn vooral technische dossiers, zoals de opleiding en aanstelling van imams. (...) Als de moslims zien dat de executieve voor iedereen werkt, zal het vertrouwen groeien, ook bij de Marokkaanse gemeenschap.'⁸³ Pragmatisch, maar er valt iets voor te zeggen: *the proof of the pudding is in the eating*.

De nieuwe, in 2005 erkende EMB kan in 2007 nog geen eindresultaten voorleggen als het gaat om erkenningen van lokale gemeenschappen, ter uitvoering van de wettelijke erkenning van de islam in 1974. Er zijn aanvragen ingediend, maar daarin verschilt de nieuwe representant niet van de oude. Interessant is echter de verdeling van de aanvragen over de verschillende strekkingen. Voor het Vlaams Gewest zijn de 34 moskeeën waarvoor eind 2006 een erkenningsaanvraag is ingediend bekend. In 23 gevallen gaat het om gemeenschappen van Turkse gelovigen, in 10 gevallen om Marokkaanse. Voor het Antwerpse stadsgebied, de belangrijkste concentratie van moslimgemeenschappen, gaat het om zes aanvragen, voor vier Turkse, één Marokkaanse en één Pakistaanse moskee.⁸⁴ Als we de opgegeven gelovigenpopulaties van deze drie etnische gemeenschappen verhoudingsgewijs afzetten tegen gegevens van

80. Zie de *minimum minimorum*-definitie in Billiet, Delwit, Deschouwer e.a., *De politieke vernieuwing. Vertegenwoordigende democratie*. Advies uitgebracht door het wetenschappelijk comité van de commissies voor de politieke vernieuwing, *Parl. St. Kamer 2000-01, nr. 1421/1*, p. 19-20.

81. Deze situatie is het gevolg van de niet-deelname van een fors gedeelte van de Marokkaanse gemeenschap aan de verkiezingen. Van de zetels in de Algemene Vergadering wordt uiteindelijk 59% ingenomen door Turkse, 29% door Marokkaanse, 9% door Pakistaanse en Albanese, en 3% 'bekeerde' verkozenen. Tussen de twee grootste groepen is de verhouding 66% Turks/33% Marokkaans. De onderlinge zetelverhouding in de Executief is minder extreem (57%Turks/43%Marokkaans), maar verschilt aanzienlijk van de onderlinge demografische verhoudingen.

	Marokkanen	Turken	Anderen	'Bekeerden'
Executief-I (1998)	7 (effectief: 6)	4	3	3
Executief-II (2005)	6	8	3	0

82. Kwalificatie terug te vinden in de analyse van Dorzée, 'L'Assemblée des musulmans sera majoritairement turque', *Le Soir* 24 maart 2005.

83. Geciteerd in bericht 'Moet de moslimexecutieve afgeschaft worden?', weekblad *Knack* 6 april 2005.

84. Het gaat om de Pakistaanse moskee *Antwerp Islamic Association Noor Ul Haram*, bestuurd door onder meer Iqbal Qurechi. Deze laatste maakt ook deel uit van de EMB (zoals in de periode 1999-2005).

nationale herkomst (hier: nationaliteit en herkomst⁸⁵), dan levert dit het volgende beeld op:

Gemeenschappen	Nationaliteit	Herkomst	Ingediende aanvragen	Gelovigen-aanhang ingediende aanvragen
Marokkaans	11899 (69,6%)	34751 (73,8%)	1 (16,7%)	1300 (10,2%)
Turks	4363 ^a (25,5 %)	11215 ^b (23,8%)	4 (66,6%)	10.550 (82,7%)
Pakistaans	832 ^c (4,9%)	1118 (2,4%)	1 (16,7%)	900 (7%)

- Inbegrepen: alevieten, assyrisch orthodoxen.
- Inbegrepen: alevieten, assyrisch orthodoxen.
- Voor de gehele provincie (aangezien het hier om een moskee met regionale functie gaat) zal het om een hoger aantal gaan.

Erkenningsdossiers kunnen maar ingediend worden in de mate dat de moskeeën hun huiswerk hadden gedaan. Een perfecte afspiegeling van de Antwerpse moslimgemeenschap moet dus niet meteen verwacht worden in de eerste aanvragen. Toch doet de in de tabel verschaft inventarisatie vragen rijzen. De huidige EMB lijkt er zelf geen probleem in te zien meteen, bij de allereerste gelegenheid, een maximale inspanning te doen voor aanvragen uit de Turkse achterban. Ook de Pakistaanse gemeenschap is meteen erg goed bediend.

Minstens moet worden vastgesteld dat er geen inspanning is gedaan om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat electorale vertekening gewoon doorvertaald wordt naar de subsidieverdeling.⁸⁶ De voor deze aangelegenheid bevoegde Vlaamse minister M. Keulen houdt zich in de discussie over de representativiteit van de EMB op veilige afstand. Al meteen, in maart 2005, minimaliseert hij de rol van de overheid: 'De moslimgemeenschap was zelf verantwoordelijk voor de verkiezingen.'⁸⁷ Als de Vlaamse overheid consequent voortbordurt op deze (in het licht van par. 2.4 en 2.5 betwistbare) stelling, dan trekken de Marokkaanse gemeenschappen aan het kortste eind.

Een eerste erkenningenreeks kan dan mogelijk een succes zijn dat kan worden toegerekend aan de door de wetgeving van 2004 veroorzaakte verkiezing van een nieuwe EMB en al een langverbeid toepassen van de wet van 1974, het betekent niet dat de Belgische overheid (op federaal niveau of op deelstaatniveau) nu een volwaardige representatie van de islamitische gemeenschappen in huis heeft, waarmee zaken gedaan kunnen worden voor alle moslimgemeenschappen.

85. Gegevens afkomstig uit: *Omgevingsanalyse Diversiteit januari 2007*, Stad Antwerpen, SZ/DSP, 2007, tabellen 7, 31 en 32.

86. In de EMB hebben de leden met Turkse achtergrond slechts de steun van één enkel ander EMB-lid nodig om een meerderheid te realiseren.

87. Geciteerd in krantenberichtgeving: 'Allochtone politici ruziën over uitslag moslimverkiezingen', *Het Nieuwsblad* 30 maart 2005.

3 Beoordeling

3.1 Kader: grondwettelijke en verdragsrechtelijke normering

De Belgische overheid laat zich op beslissende wijze via wet en besluit in met het eisen en totstandbrengen van een gezaghebbend orgaan voor een religieuze stroming. In hoeverre dit te verenigen is met artikel 21 Grondwet – waarin de interne organisatievrijheid besloten is voor godsdienstige gemeenschappen – kan als kwestie even blijven liggen. De overheid is er anno 2004 overigens nog gerust op dat ze binnen de context van de artikelen 19-21 (vrijheidsgaranties) en 181 (steungarantie) van de Grondwet opereert.⁸⁸ Het grondwettelijk hof zal haar eind 2005 in die opvatting sterken.⁸⁹

Interessanter is het te weten of de overheidsaanpak door het EVRM – door de overheid bij de laatste twee ingrepen als leidraad gebruikt – gebillijkt kan worden. Bij het verdere reguleren van de Islam kan daar wellicht lering uit getrokken worden. Het EVRM proclameert onder meer de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in artikel 9 eerste lid:

‘Eenieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging te belijden door de eredienst, door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing ervan en het onderhouden van de geboden en voorschriften.’

Een deel van de beschermde vrijheid kan, onder bepaalde voorwaarden, ingeperkt worden. Daarover handelt de tweede paragraaf:

‘De vrijheid van godsdienst of overtuiging te belijden kan aan geen andere beperkingen zijn onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, en die in een democratische samenleving nodig zijn voor de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.’

Als een overheid ingrijpt in de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging moeten de verschillende voorwaarden uit deze tweede paragraaf in acht genomen worden.

Een eerste lectuur van het verdragsartikel zou tot de conclusie kunnen leiden dat er heel wat ruimte is voor overheidsoptreden zolang de *individuele* godsdienstvrijheid maar niet wordt geraakt. Bij het overheidsingrijpen in 1999 (zie hiervoor par. 2.3) wordt in het wetsontwerp, wegens de vragen van de Raad van State naar de verzoen-

88. Inleidende uiteenzetting minister L. Onkelinx, Parl. St. Senaat, 2003-04, nr. 3-815/2, p. 2.

89. Arbitragehof, nr. 148/2005, 28 september 2005, B.S. 12 oktober 2005 en A.A. 2005, p. 1895.

baarheid van de ingreep op de godsdienst- en verenigingsvrijheid,⁹⁰ de nadruk gelegd op dat individuele karakter van de godsdienstvrijheid, een vrijheid die men allerminst beoogt in te perken,⁹¹ zodat slechts de verantwoording moet worden gegeven voor een aantasting van de verenigingsvrijheid onder artikel 11 § 2 EVRM.⁹²

De initiatiefnemers voor de regeling met betrekking tot algemene moslimverkiezingen (zie hierboven bij 2.4.) betrekken anno 2004 dezelfde stelling,⁹³ maar gaan tegelijkertijd toch uit van een breder beschermingsgebied voor de godsdienstvrijheid van artikel 9 EVRM en brengen terecht⁹⁴ ook het interne functioneren van de godsdienstige gemeenschappen daarin onder: 'De autonomie van de godsdienstige gemeenschappen is onmisbaar voor het pluralisme in een democratische maatschappij'.⁹⁵

Aan regeringszijde is overigens van meet af aan getwijfeld aan de slaagkansen van Straatsburgse procedures tegen de moslimverkiezingenwet van 2004⁹⁶ en ook het Belgische grondwettelijk Hof achtte de wetgeving in 2005 niet strijdig met het EVRM.⁹⁷ De kwestie is vervolgens niet voorgelegd aan het Hof in Straatsburg. Toch verdienen de recente ontwikkelingen in het Belgische beleid met betrekking tot de Islam een beoordeling in het licht van het EVRM. Hoe ver reikt de bescherming van het verdrag eigenlijk? En respecteert het Belgische islambeleid de grenzen die er vanuit grondrechtenperspectief aan overheidsoptreden gesteld worden?

-
90. Meer in het bijzonder de vraag naar de verzoenbaarheid met 'het grondwettelijke beginsel van niet-inmenging van de Staat in de interne organisatie van de erediensten'. Advies afd. wetg. Raad van State 15 juli 1998, *Parl. St. Kamer 1998-99*, nr. 1794/1, p. 32.
91. 'Il n'entre pas dans les intentions de limiter d'une quelconque façon la liberté de religion. Chacun demeure libre d'adhérer à la philosophie de son choix', *Parl. St. Kamer 1998-99*, nr. 1794/1, p. 13 (eigen cursivering).
92. Zie de laconieke bewoordingen van de verantwoording, met name de uitleg omtrent de noodzaak van de inperking: 'Toute autre option que celle-ci entraînerait une multiplication des interlocuteurs et une immense dispersion des moyens et de l'énergie, ce qui ne favoriserait certainement pas la gestion du temporel des cultes. La structure ainsi obtenue serait à ce point complexe qu'elle en deviendrait "disfonctionnelle"'. *Parl. St. Kamer 1998-99*, nr. 1794/1, p. 13.
93. 'Het Verdrag strekt er voornamelijk toe de individuele persoon te behoeden voor willekeurige inmenging door de Staten; die moeten, via afgestemde maatregelen, het pluralisme van de godsdienstige overtuigingen, het belijden daarvan en de wederzijdse tolerantie tussen die godsdiensten garanderen'. *Parl. St. Kamer 2003-04*, nr. 1275/1, p. 8.
94. Cfr. de sedert 1999 uitgebouwde Straatsburgse jurisprudentie in: Hof Mensenrechten, arrest Serif/Griekenland van 14 december 1999; Hof Mensenrechten, arrest Hassan & Chaush/Bulgarije van 26 oktober 2000; Hof Mensenrechten, arrest Église Métropolitaine de Bessarabie/Moldova van 13 december 2001; Hof Mensenrechten, arrest Agga/Griekenland van 17 oktober 2002; Hof Mensenrechten, arrest Supreme Holy Council of the Muslim Community/Bulgarije van 16 december 2004. Zie ook: Hof Mensenrechten, arrest Cha'are Shalom Ve Tsedek/Frankrijk van 27 juni 2000.
95. *Parl. St. Kamer 2003-04*, nr. 1275/1, 8-9, met een beroep op Hof Mensenrechten, Hassan & Chaush/Bulgarije, 26 oktober 2000; Hof Mensenrechten, Église Métropolitaine de Bessarabie/Moldova van 13 december 2001.
96. *Parl. St. Senaat 2003-04*, nr. 3-815/2, 23. Er wordt verwezen naar de 'algemene lessen', te trekken uit Hof Mensenrechten, Hassan & Chaush/Bulgarije, 26 oktober 2000 en de daaraan voorafgaande rechtspraak.
97. Arbitragehof, nr. 148/2005, 28 september 2005, B.S. 12 oktober 2005 en *Arresten van het Arbitragehof 2005*, 1895. Zie over deze stellingname: Overbeeke, 'Institutionele godsdienstvrijheid anno 2005 – casus Islam', p. 145-150.

In de sedert de jaren negentig op gang gekomen rechtspraak van het Straatsburgse Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot de vertegenwoordiging en erkenning van religieuze organisaties, hebben principes van staatsneutraliteit, respect voor pluralisme en respect voor gelijke behandeling groot gewicht.

De volgende principes kunnen uit die jurisprudentie afgeleid worden:

- godsdienstige gemeenschappen hebben recht op interne organisatie-autonomie (en spiegelbeeld daarvan: recht op non-interventie van staatswege);
- de overheid kan verschillende gemeenschappen, wat hun eigen functioneren betreft, daarom niet verplichten tot eenheid; de overheid kan gemeenschappen die door schisma niet één blijven daarom niet verplichten tot het hervinden van eenheid;
- het individuele (actieve) lid heeft een rechtmatig belang bij het door de overheid respecteren van deze ‘collectieve’, institutionele rechten.

3.2 Beoordeling

De lange erkenningsgeschiedenis van de Islam in België, in de jaren negentig voornamelijk het resultaat van de inzet van christendemocratische ministers van Justitie (Wathelet, Declerck en Van Parys) had aanleiding kunnen vormen voor een grondige bezinning: zijn we met de groeiende staatszorg wel op de goede weg? Tijd voor bezinning was er wel degelijk. Men denke slechts aan de vlak na de eerste moslimverkiezingen volgende bewindsperiode van de liberale minister van Justitie Verwilghen (1999-2003), waarin uiteindelijk bleek hoe weinig het beleid van zijn voorgangers opleverde. De via de moslimverkiezingen van december 1998 ineengesleutelde – en met veel publiciteit omringde⁹⁸ – EMB ligt meteen onder vuur. In het jaar na de erkenning ervan verdedigt de regering de status van de EMB in een procedure voor de Raad van State en wijst erop ‘dat eindelijk (...) een representatief orgaan voor de islamitische gemeenschap is erkend. Eindelijk zal dan ook werk kunnen worden gemaakt van de noodzakelijke tenuitvoerlegging van de wet van 19 juli 1974 waarbij de islamitische eredienst werd erkend.’⁹⁹ Aan de erkende status van de EMB mag in regeringsoptiek door de Raad van State niet geraakt worden: het zou maar leiden tot vertraging en crisis. De oogst anno 2004 is mager: vijf jaar na het aantreden van de EMB is geen enkele lokale moslimgemeenschap erkend; het bleef bij de erkenning, in 1999, van een staatsgefinancierd ‘leidend orgaan’, de EMB.

Bezinning is er natuurlijk wel geweest, maar grondig was die niet: men is vooral geïnteresseerd in een verbeteren van de samenstelling en de werking van de bestaande Executief. De vraag naar de opportuniteit van andere systemen van vertegen-

98. Ook achteraf: ‘De verkiezingen van de Moslimraad waren een groot succes en hebben in alle sereniteit plaatsgevonden. In de nationale en internationale pers werden deze verkiezingen als “historisch” geprezen’. Bron: weergave nota minister van Justitie in R.v.St. nr. 88.537, 29 juni 2000 (Ozkan, Ozkan en Akgüngör/Belgische Staat), 4.2.

99. R.v.St. nr. 88.537, 29 juni 2000 (Ozkan, Ozkan en Akgüngör/Belgische Staat), 4.2.

woordiging dan die van de algemene verkiezingen onder ieder die zichzelf als moslim beschouwt,¹⁰⁰ of van verkiezingen volgens *andere modaliteiten*¹⁰¹ wordt niet gesteld. En waar de Executief eigen initiatief vertoont betreffende de geplande *gedeeltelijke* vernieuwing van de Executief door *gedeeltelijke* verkiezingen, blokkeert de overheid het proces en eist een *volledige* vernieuwing. Hierbij wordt van overheidswege gewezen op de juridische vragen die rijzen bij *gedeeltelijke* vernieuwing ('Een dergelijke *gedeeltelijke* vernieuwing veronderstelt immers dat objectieve criteria worden vastgelegd op grond waarvan de mandaten worden aangeduid die vacant zullen worden verklaard.') en op het gebrek aan unanimiteit binnen de Islamgemeenschap over het al dan niet vasthouden aan de in 1998 vastgestelde principes, zich uitend in de wens van relevante delen van de moslimgemeenschappen (moskeeverbanden in Vlaanderen) om tot algemene verkiezingen over te gaan.¹⁰² De huidige minister van justitie, L. Onkelinx, doet daarmee in wezen hetzelfde als voorganger M. Wathelet in 1990, die geen rekening wenste te houden met door moslims zelf op het touw gezette verkiezingen.¹⁰³ De overheid beslist zo dus niet enkel meer over het gekozen instrument – moslimverkiezingen – maar gaat zich ook bezighouden met de toepassingsdetails. Die modaliteiten zijn belangrijk met het oog op het verkrijgen van een stevig draagvlak voor een representant – toegegeven – maar ze zijn wezenlijk geen overheidszaak.

De overheid zou kunnen vasthouden aan het in 1999 door haar zelf voorgehouden principe (dat echter niet vertaald werd in wettekst) dat er eventueel meerdere representanten voor de erkende Islam kunnen bestaan.¹⁰⁴ Een verregaander engagement geeft geen pas. De ingeslagen weg, die van ingrijpende staatsbemoeienis bij het totstandkomen van een eenheidsorgaan verwekt dan ook irritatie:¹⁰⁵ deze bemoeienis met de islam (die wordt verantwoord door de wil om de Islam volle rechten te verlenen) ligt dicht bij de bemoeienis die overheden in islamitische landen (of landen met een moslim-meerderheid¹⁰⁶) met deze geloofsovertuiging hebben dan bij de ingesteldheid die de Belgische Grondwet de overheid voorschrijft, namelijk één van positieve terughoudendheid. Positief, want erediens ten komt staatssteun toe

100. Zie het federatieve 'groeï'-model dat gekozen werd voor het in Nederland ontstane CMO (Contactorgaan moslims en de overheid). Document: *Basisdocument Contactorgaan Moslims en de Overheid. Advies van de voorbereidingscommissie Contactorgaan Moslims en de Overheid CMO*, 6 juli 2002, p. 12. Sinds 2004 is de Nederlandse overheid in gesprek met twee representanten (behalve het genoemde CMO de CGI, de Contactgroep islam), wat inhoudt dat het federatieve 'groeïmodel' verlaten is t.v.v. een meervoudige vertegenwoordiging. Zie *Jaaroverzicht Integratiebeleid 2006, Stukken Tweede kamer 2006-2007*, 30810 nr. 2, p. 79-80.

101. Cfr. de getrapte moslimverkiezingen die ondertussen in Frankrijk hebben plaatsgevonden.

102. Parl. St. Kamer, 2003-04, nr. 1275/3, p. 5.

103. *Hand. Kamer 1990-91*, 17 januari 1991, p. 1883.

104. Dit naar aanleiding van kritisch doorvragen van volksvertegenwoordiger A. Borginon bij de parlementaire behandeling van de hoger besproken wet van 10 maart 1999. Het ondubbelzinnige (doch met de voorgestelde ontwerp tekst strijdige) standpunt luidt: 'Er is geen principieel bezwaar om meer dan één representatief orgaan te erkennen.' en 'Theoretisch kan de minister steeds een andere strekking binnen eenzelfde erediens erkennen.' Parl. St. Kamer, 1998-99, nr. 1794/2, p. 6-7.

105. Bijvoorbeeld het opinieartikel d.d. 28 mei 2004 van Mouhssin, Benmoussa en Elidrissi, 'L'Islam, une religion de deuxième catégorie?'

106. Dassetto gewaagt in januari 2004 van *verturksing* van de staat: 'turquisation de l'Etat belge'. Dassetto, 'De quel droit l'Etat belge peut-il contrôler idéologiquement le culte musulman?'

(art. 181 Grondwet); *terughoudend*, want erendiensten mogen (en moeten) hun interne zaken zelf op orde hebben (art. 21 Grondwet). Die positieve *terughoudendheid* moet daarenboven nog voldoen aan een ander kenmerk, dat van de gelijke behandeling (art. 10-11 Grondwet).

Het volstaat niet het gelijkebehandelingsprincipe ten aanzien van het verdelen van staatssteun naar voor te schuiven ('moslims hebben toch ook gelijk recht op staatssteun...') om een unieke ingreep van overheidswege in de religieuze gezags- of werkingsstructuur te verantwoorden. Want wie toont aan dat de voortdurend ongelijke behandeling op financieel vlak (er is geen moslimgemeenschap erkend en gefinancierd) niet te maken heeft met de wijze waarop *de overheid zelf* de Islamgemeenschappen tegemoetreedt?¹⁰⁷ In dat geval wordt het eigen falen als argument gebruikt voor een ingreep. Om beoogde gelijke behandeling te bereiken wordt zo het beginsel van de gelijke behandeling genegeerd.

Bij het afsluiten van deze bijdrage (maart 2007) begint het erop te lijken dat de beoogde gelijke behandeling van de islamitische eredienst op materieel gebied binnen handbereik is. Voor het eerst blijken ingediende erkenningsdossiers voor lokale moskeeën in behandeling genomen bij de verschillende overheden en lijkt er vaart in de dossiers te zitten. In het Vlaams Gewest werden, zoals hoger aangegeven, 34 dossiers ingediend. Na overleg tussen de gewestminister en de EMB is besloten om budgettair een selectie 8 dossiers prioritair te behandelen: de aanvragen voor 4 Turkse, 3 Marokkaanse en 1 Pakistaanse moskee.¹⁰⁸ De disproportionele aanwezigheid van Turkse gemeenschappen in dit eerste pakket levert de overheid mettertijd misschien een nieuw beleidsdoel op, op grond van het gelijkebehandelingsprincipe: 'Marokkaanse moslims hebben ook gelijk recht op staatssteun...'. Zou dit doel, als het niet met de huidige EMB bereikt kan worden, eigenlijk ook geen nieuwe ingreep in de religieuze gezags- of werkingsstructuur van de Belgische Islam kunnen verantwoorden?

4 Besluit

In deze bijdrage gaat om de Belgische overheidsbemoeienis met godsdienst, met name met de islam. Voor het te voeren beleid hoeft de overheid niet alles opnieuw te bedenken. Senator F. Pehlivan suggereerde inspiratie op te doen in Turkije: 'een zeer mooi voorbeeld van een democratisch land waar godsdienst en staat gescheiden zijn. Dat kan een spiegel zijn voor hoe we het hier in België moeten doen.'¹⁰⁹ In deze bijdrage wordt het dichter bij huis gezocht: overheidsbemoeizucht moet compatibel zijn met het constitutionele recht en met de in het kader van het EVRM gegarandeerde grondrechten.

107. Het is goed mogelijk dat de door de Belgische overheid opgelegde plicht tot eenheidsorganisatie (door middel van verkiezingen) een te zware eis is – een eis die bovendien aan geen enkele andere geestelijke stroming wordt gesteld – en dat daarmee het overheidsbeleid zelf mede debet is aan de vastgestelde en kennelijk ondraaglijk discriminatoire financiële ongelijkheid.

108. Minister van Binnenlandse Aangelegenheden in Hand. VI. Parl. 2006-2007, Commissieverslag C 124-BIN 10, 13 maart 2007, p. 22-23.

109. Citaat in bericht 'Moet de moslimexecutieve afgeschaft worden?', weekblad *Knack* 6 april 2005.

Ondertussen is er de (door het grondwettelijk hof gebillijkte) wet van 2004, waarin de wetgever zelf opteert voor algemene verkiezingen als organisatieprincipe voor de Islam. Ook is er de wetgeving uit 2005 die de overheid een vetomogelijkheid biedt bij het selecteren van kandidaten voor de door de verkiezingen voortgebrachte representanten. Deze twee wetten bouwen voort op de wet van 1999 waarin enkel organisatie-eenheid wordt opgelegd aan de islam¹¹⁰ (bijvoorbeeld niet aan de erkende christelijke of joodse erediensten).

Na door de overheid verordonneerde algemene moslimverkiezingen en een toepassing van de screening uit de in 2005 daartoe aangepaste wetgeving op de veiligheidsmachtigingen is er weer een islamitische eredienstrepresentant, erkend door de overheid.

Zolang in de Belgische moslimgemeenschappen geleefd kan worden met een zo actieve, interveniërende overheid en er geen behoefte groeit aan een grotere scheiding van Kerk en Staat¹¹¹ (nochtans beschouwd als een belangrijk element bij het inburgeren), is het huidige beleid nog een lang leven beschoren. Het blijft speculatief om uitspraken te doen over de uiterste houdbaarheidsdatum van dit soort wetgeving,¹¹² maar men zou denken dat de bestendigheid van een regeling gezocht wordt in de kwaliteit ervan en niet in speculatie op de eventuele volgzzaamheid van de groeperingen waarop ze van toepassing is.¹¹³

De islam is als religieuze stroming anders gestructureerd dan bijvoorbeeld een christelijk kerkgenootschap als de rooms-katholieke kerk in België. Het is dan allerm minst vanzelfsprekend deze relatief nieuwe pluriforme eredienst vast te pinnen op het hebben van één centrale, liefst hiërarchische gezagsinstantie.¹¹⁴ Verschillende situaties verdienen verschillende regelingen, vindt het Belgisch grondwettelijk hof: 'Een uniforme regeling is (...) in strijd met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (...) wanneer categorieën die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden op identieke wijze worden behandeld zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.'¹¹⁵

110. Zie echter het tegengestelde (met de wettekst van 1999 onvereenigbare) betoog van regeringszijde in: Parl. St. Kamer 1998-99, nr. 1794/2, p. 6-7.

111. Een houding die vaak wordt toegeschreven aan de islam in het algemeen, een houding die niet alleen op een principe, maar ook op historische gewenning kan berusten (gezien het erediensten-'regime' in het land van herkomst – zie bijv. het Turkse ministerie van Godsdienstzaken).

112. Zie de bestendigheid van de regelingen waarbij door de staat *geconcipieerde* (Centraal Israëlitisch Consistorie, van Franse makelij (1802)) en zelfs *benoemde* organen (Centraal Comité van de Anglicaanse kerk, van Belgische makelij (1875)) een rol spelen.

113. Dat dergelijke volgzzaamheid niet meer bestaat werd de jongste drie jaar duidelijk: eerst met het voeren van onderlinge betwistingen omtrent de bemanning van het vertegenwoordigingsorgaan (2002), later door het aanvechten van een erkenningsbeslissing op het gemeenschapsniveau (2003) en ten slotte: een rechtstreekse betwisting van de overheidsbemoediening bij het aanduiden van religieuze gezagsorganen zelf (2004).

114. Cfr. de studienota Bousetta en Marechal, *L'islam et les musulmans en Belgique. Enjeux locaux & cadres de réflexion globaux*, waaruit kan worden opgemaakt dat de ene alleomvattende islamitische godsdienstinstantie niet zal zijn te vinden. In dit licht moet de ministeriële benoeming van Bousetta als islamorganisator voor moslimverkiezingen opmerkelijk genoemd worden.

115. Arbitragehof nr. 2003/88, 24 juni 2003, B.S. 15 juli 2003, B.6.2.

Gelijke situaties kunnen door gelijke regelingen worden genormeerd. Dat ligt zelfs voor de hand. Het luistert echter nauw hoe de feiten daarbij gerangschikt worden, maar als men de situatie van de religieuze hoofdstromingen in het Belgische bestel vergelijkt (en niet die van de verschillende afzonderlijk als 'eredienst' erkende strekkingen en denominaties), dan valt aanstonds op dat het christendom in gespreide slagorde kan aantreden: voor de toepassing van de financieringswetgeving bestaat er een groot aantal representanten.¹¹⁶ Hierop valt niets af te dingen. Senator Fauzaya Talhaoui stelt de pertinente vraag of representanten (bedoeld is waarschijnlijk: opgelegde eenheidsrepresentatie) 'waarin de verschillende strekkingen van het christendom zouden zijn vertegenwoordigd, een lang leven zouden zijn beschoren'.¹¹⁷ Het plurale karakter van de christelijke denominaties wordt in hoge mate gerespecteerd, en niet alleen voor de materie van de eredienstfinanciering.¹¹⁸ Waarom zou dit voor de islam – enkel voor het domein van de eredienstfinanciering – dan niet kunnen? Een overtuigende verantwoording voor het ten aanzien van de Islam gehanteerde onderscheid is tot nu toe niet aangereikt. En het loutere geloof in het bestaan van zo'n verantwoording is geen basis voor deugdelijk overheidsbeleid. Juist van overheden die leven in en gewend geraakt zijn aan een centrifugaal federaal staatsbestel, waarbij unitaire politieke vertegenwoordiging onmogelijk wordt geacht voor steeds meer beleidsgebieden¹¹⁹ – en dit alles om recht te doen aan de pluriformiteit binnen het ene 'Belgische volk' – mag verwacht worden dat ook recht gedaan wordt aan pluriformiteit binnen een uit vele gemeenschappen bestaande religie. Verschillende regeringen van verschillende politieke samenstellingen ten behoeve van evenzovele autonome entiteiten: het is eigen aan het federale België. Godsdienstige gemeenschappen verdienen diezelfde ruimte.

Het toepassen van de wetgeving op erkende erediensten is, als het om de Belgische Islam gaat, een werk van lange adem. Wat dat werk oplevert, is nog steeds ongewis. Ook na de erkenning van een nieuw gespreksorgaan – de Executief van de moslims EMB (versie 2005) – moet er geduldig afgewacht worden wat het werk uit 2004 en 2005 uiteindelijk oplevert. De in het voorjaar 2007 waargenomen tekenen wijzen op een eerste oogst, want voor het eerst zal worden uitgevoerd wat al in de wettelijke erkenning van 1974 besloten lag: ook lokale moslimgemeenschappen kunnen voortaan gebruikmaken van de overheidsfinanciering voor erkende godsdiensten.

Geogost wordt naar wat er is gezaaid. Ontwerpfouten in een kiessysteem vertalen zich in de verkiezingsuitslag. De representatie van de moslims in de verkozen

116. Het Belgisch protestantisme telde in de laatste vijftig jaar niet minder dan vier verschillende 'soorten' erkende gemeenschappen, die volstrekt autonoom waren ten opzichte van elkaar ('synodale' gemeenschappen (1839 tot heden), lutherse (1970 tot 1997), baptistische (1961 tot 1978) en liberale (1888 tot 1959) kerken. Eigenlijk moet men daar de anglicaanse kerk (1835 tot heden) nog bijtellen.

117. Parl. St. Senaat 2003-04, nr. 3-815, 15.

118. Vgl. de materie van het godsdienstondericht (art. 24 G.W.), waar een kleine denominatie als het anglicanisme afzonderlijk gerechtigd is in openbare scholen een godsdienstvak in te richten, een recht dat overigens alleen in de Vlaamse gemeenschap gerealiseerd is.

119. Waaronder dat van de eredienstbesturen, sedert 2002 een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de gewesten behoort (Vlaams Gewest, Waals Gewest, Brussels Hoofdstedelijke Gewest).

moslimraad en in de daaruit voortgekomen nieuwe EMB is onmiskenbaar onevenwichtig. Onevenwichten in de oude EMB vormden in 2004 voor de overheid juist aanleiding om zich in te zetten voor het eigenmachtig scheppen van dit nieuwe orgaan. Ondanks de onmiddellijk geconstateerde problemen met betrekking tot de representativiteit aanvaardde de overheid deze nieuwe vertegenwoordiging als de unieke gesprekspartner en de enige voordrachtsinstantie voor de erkenning van lokale moslingemeenschappen. Uit de in 2007 voor het Vlaamse Gewest gemaakte inventarisatie van erkenningsdossiers kan worden opgemaakt dat het onevenwicht in representatie in de oogst weerspiegeld is: de grootste groep moskeeën van de grootste groep moslims – moslims van Marokkaanse origine – moet nog even op een houtje bijten.

Gebruikte afkortingen

B.S.	Belgisch Staatsblad
B. Vl. Reg.	Besluit Vlaamse regering
CGI	Contactgroep Islam
CMO	Contactorgaan moslims en de overheid
EMB	Executief van de Moslims van België
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (1950)
Hand.	Parlementaire Handelingen
K.B.	Koninklijk Besluit
Parl. St.	Parlementaire stukken
R.v.St. Afd. Wetg.	Raad van State, afdeling Wetgeving (wetgevingadviseur)
R.v.St. nr.	Raad van State, afdeling Administratie (bestuursrechter)
Vl. Parl.	Vlaams Parlement

Literatuur

Alen, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen: Kluwer 1995, p. 818, nr. 834,

Bousetta, H. en C. Marechal, *L'islam et les musulmans en Belgique. Enjeux locaux & cadres de réflexion globaux*, Brussel: Koning Boudewijnstichting, september 2003.

Dassetto, F., 'De quel droit l'Etat belge peut-il contrôler idéologiquement le culte musulman?', in: *Le Vif l'Express* 21 januari 2004.

Delperree, F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel: Bruylant 2000, p. 230-231, nr. 219.

Dujardin, J. en E. Vandebossche, 'De regionalisering van de bestuursinstellingen van de erkende erediensten', in: *Tijdschrift voor Bestuurs- en Publiekrecht* (2002): p. 447-453.

Foblets, M.-Cl., 'De erkenning en de gelijkstelling van de islam in België: enkele actualiteitsvragen in afwachting van een definitieve wettelijke regeling', in: *Recht van de Islam* 8 (1991), Maastricht, RIMO, p. 86-97.

Foblets, M.-Cl. en A. Overbeeke, 'State Intervention in the Institutionalisation of Islam in Belgium' in W.A.R. Shadid en P.S. van Koningsveld (eds.), *Religious Freedom and the Neutrality of the State: the Position of Islam in the European Union*, Leuven: Peeters 2002, p. 113-128.

Foblets, M.-Cl. en A. Overbeeke, 'Islam in Belgium. The Search for a Legal Status of a New Religious Minority' in Potz, R. en Wieshaider, W. (eds.), *Islam and the European Union*, Leuven: Peeters 2004, p. 1-39.

Georgiades Arnakis, G., 'The Greek Church of Constantinople and the Ottoman Empire', in: *The Journal of Modern History* (1952): p. 235-250.

Kaçar, M., 'Naar een nuttige en dynamische Executieve van de Moslims', in: *Samenleving en Politiek* (2005) nr. 1, p. 4-6.

Kennedy, J. en M. Valenta, 'Religious pluralism and the Dutch State: reflections on the future of article 23' in W.B.J. van de Donk e.a. (red.), *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 337-351.

Leman, J., 'De Belgische staat en zijn islamieten', in: in R. Pinxten, *Geef aan de keizer... omtrent religie en politiek*, Leuven: Kritak 1993, (211) p. 215 e.v.

Mouhssin, A., Benmoussa, A. en Elidrissi, H. 'L'Islam, une religion de deuxième catégorie?', in : *Le Soir*, 28 mei 2004 (www.lesoir.be).

Overbeeke, A., 'Willem I's rentree te Brussel. 175 jaar scheiding België-Nederland en de verhouding tussen kerk en staat', in: *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie* (2006): p. 55-63.

Overbeeke, A., 'Inrichtingsvrijheid op het terrein van eredienst en school. De zoektocht naar godsdienst-gesprekspartners bij oude en nieuwe minderheidsgodsdiensten', in: *Recht en verdraagzaamheid in de multiculturele samenleving*, Antwerpen: Ufsia-Maklu 1993, p. 97-146.

Overbeeke, A., 'Moslimverkiezingen: een Belgisch experiment', in: N. van Manen (red.), *De multiculturele samenleving en het recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri – Paul Scholten Instituut 2002, p. 321-331.

Overbeeke, A., 'Preektaal. Naar een Vlaamse taalpolitie(k) voor de erediensten?', in: *Ad amicissimus amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge: die Keure 2004, p. 218-223.

Overbeeke, A., 'Wetgeving voor Moslims. Is driemaal scheepsrecht?', in: *Nieuw juridisch Weekblad* (2005): p. 326-337.

Overbeeke, A., 'Institutionele godsdienstvrijheid anno 2005 – casus Islam' (noot onder Arbitragehof nr. 148/05, 28 september 2005), in: *Publiekrechtelijke Kronieken* (2006): p. 135-160.

Panafit, L., 'En Belgique, les ambiguïtés d'une représentation "ethnique"', in: *Le Monde Diplomatique* juni 2000, p. 12.

Rimanque, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen: Intersentia 1999, p. 52.

Roeykens, A., *La politique religieuse de l'Etat Indépendant du Congo-Documents*, t. I. *Léopold II, le Saint-Siège et les Missions catholiques dans l'Afrique Equatoriale (1876-1885)*, Brussel: Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen, Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen, N.R., XXXII-1 1965, document nr. 479, p. 549.

Zwemer, S.M., 'A New Census of the Moslem World', in: *Journal of the American Oriental Society* (1924): p. 29-37.