Vlaams Mensenrechten Instituut

Advies over het voorontwerp van decreet tot invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies

Advies nr. 6 van 2026
Uitgebracht op 03/11/2026

Vlaams Mensenrechten Instituut

Inhoud

Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de VCO en het DIOB-Decreet wat betreft de invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies en de bestrijding van subsidiefraude....3
Samenvatting....3
Situering....4
Mensenrechtenperspectief....5
Positieve verplichting van de Staat ter bescherming van de democratie, de rechtsstaat en burgers tegen terrorisme en het voorkomen van gewelddadig extremisme....5
Impact op het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vereniging en vergadering....7
a. Algemeen....7
b. Het wettigheidscriterium....10
1. Aanbevelingen met betrekking tot de definiëring van relevante begrippen....10
2. Aanbevelingen met betrekking tot de mogelijke voorwaarden....17
c. Het proportionaliteitscriterium....17
1. Algemeen....17
2. Aanbeveling met betrekking tot de motivering van de noodzakelijkheid....19
3. Aanbevelingen met betrekking tot de hit/no-hitbevraging....19
4. Aanbevelingen met betrekking tot de beslissing tot het uitvoeren van een integriteitsbeoordeling....21
5. Aanbevelingen met betrekking tot de controle door de dienst Verstrengd Toezicht Subsidies....23
6. Aanbevelingen met betrekking tot de hoorplicht....24
7. Aanbevelingen met betrekking tot het orgaan bevoegd voor de beslissing volgend op de integriteitsbeoordeling....26
8. Aanbevelingen met betrekking tot de mogelijkheid van terugvordering van de geldsom....27
d. Het belang van waarborgen in het licht van de rechtsstaat....29

Vlaams Mensenrechten Instituut

Advies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de VCO en het DIOB-Decreet wat betreft de invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies en de bestrijding van subsidiefraude

Samenvatting

Dit advies betreft het voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving en het DIOB-decreet, dat enerzijds een integriteitsvoorwaarde invoert voor subsidies en anderzijds de bestrijding van subsidiefraude versterkt. Het voorontwerp beoogt te voorkomen dat Vlaamse subsidies terechtkomen bij personen of organisaties die betrokken zijn bij gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme of terrorisme, onder meer door een hit/no-hitbevraging bij het OCAD en de federale politie en de mogelijkheid om een integriteitsonderzoek op te starten. Het Vlaams Mensenrechteninstituut erkent de legitieme doelstelling om de democratische rechtsstaat, de openbare veiligheid en de fundamentele rechten van derden te beschermen. Tegelijk wijst het erop dat de voorgestelde regeling kan ingrijpen in onder meer de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering en het gelijkheidsbeginsel, zodat bijzondere aandacht vereist is voor de vereisten van wettigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Het Instituut merkt op dat verschillende centrale begrippen en toepassingsvoorwaarden aanleiding kunnen geven tot vragen inzake rechtszekerheid en de verenigbaarheid van de regeling met het legaliteitsbeginsel. Het beveelt daarom onder meer aan om de relevante begrippen nader af te bakenen. Daarnaast adviseert het de noodzaak van de voorgestelde maatregelen beter te motiveren en de procedurele waarborgen te versterken. In dat verband formuleert het aanbevelingen onder meer met betrekking tot de hit/no-hitbevraging, de procedure en besluitvorming rond het integriteitsonderzoek, de controle op de subsidies, de hoorplicht, en de mogelijkheid om reeds uitbetaalde subsidies terug te vorderen. Het Instituut vraagt bijzondere aandacht voor mogelijke afschrikwekkende effecten op de rechtmatige uitoefening van fundamentele vrijheden.

Vlaams Mensenrechten Instituut

Situering

Dit advies betreft het voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en het decreet van 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, wat betreft de invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies en de bestrijding van subsidiefraude. Enerzijds voert dit voorontwerp in het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 een algeheel Vlaams subsidiemisdrijf in. Anderzijds voert het, volgens de Nota van de Vlaamse Regering, 'een regeling in om te voorkomen dat Vlaamse subsidies worden toegekend aan personen of organisaties die betrokken zijn bij, steun verlenen aan of oproepen tot gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme of terrorisme, dit ter uitvoering van het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme'[1].[2]

Het voorontwerp voert deze actie uit door zowel de Inspectie van Financiën als de dienst Verstrengd Toezicht Subsidies te verplichten een hit/no-hitbevraging uit te voeren bij het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) en de federale politie. De Inspectie van Financiën doet dit vooraf (ex ante) bij (bepaalde) subsidieaanvragen. De dienst Verstrengd Toezicht Subsidies doet dit achteraf, in het kader van een audit. Zo gaan zij na of de aanvrager of begunstigde gekend is in het kader van gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme of terrorisme. Is dat het geval, dan moet het openbaar bestuur dat bevoegd is voor het behandelen van een subsidieaanvraag eerst een integriteitsonderzoek opstarten volgens het decreet van 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur ('DIOB-decreet').

Het voorontwerp bepaalt dat de subsidiebetalingen in dat geval tijdelijk worden geschorst. Indien uit dit integriteitsonderzoek ernstige aanwijzingen blijken dat de begunstigde de subsidie misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten, dan wordt op grond van het DIOB-decreet de subsidie geweigerd, geschorst, opgeheven of aan bijzondere voorwaarden onderworpen. Het voorontwerp voegt nu 'gewelddadig extremisme' en 'gewelddadige radicalisering' toe als sanctioneerbare feiten.

[1] Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme van 24 oktober 2024, 86. Actie 3.4.3.3. bepaalt: 'Vlaams belastinggeld is er om onze Vlaamse samenleving te versterken, niet om ze te ondermijnen. Daarom wordt in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) een bindende clausule ingevoerd die toelaat om subsidies te weigeren, te schorsen of definitief in te trekken van organisaties die betrokken zijn bij of gewelddadig extremisme ondersteunen of bepleiten. Zo wordt de maatregel automatisch en uniform van toepassing op alle beleidsdomeinen. Wanneer er concrete vermoedens of signalen zijn op basis van objectieve en eenduidige informatie, kan de betrokken administratie, de Inspectie van Financiën, de bevoegde minister of de minister van Begroting de Vlaamse verbindingsofficier inschakelen om informatie op te vragen bij het OCAD of VSSE. Bij een vermoeden van betrokkenheid kan de minister onmiddellijk overgaan tot het schorsen van de subsidie in afwachting van verdere verificatie. Wanneer het vermoeden wordt bevestigd door elementen ontvangen van de veiligheidsdiensten, volgt definitieve uitsluiting van Vlaamse steun door de Vlaamse regering'.
[2] Nota aan de Vlaamse Regering betreffende het Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en het decreet van 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur wat betreft de invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies en de bestrijding van subsidiefraude, VR 2026 0409 DOC.0969/1, 8 (hierna: Nota aan de Vlaamse Regering).

Volgens het DIOB-decreet beslist het openbaar bestuur na het integriteitsonderzoek zelf over de subsidie. Het voorontwerp wijkt daarvan af: wanneer het integriteitsonderzoek volgt op een positief hitresultaat komt het de Vlaamse Regering toe om een beslissing te nemen over de subsidie.

Daarnaast voert het voorontwerp de verplichting in om reeds uitbetaalde geldsommen terug te vorderen, als uit het integriteitsonderzoek blijkt dat de aanvrager het recht heeft misbruikt of heeft laten misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten.

De eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering van het voorontwerp van decreet vond plaats op 4 september 2026.

Mensenrechtenperspectief

Positieve verplichting van de Staat ter bescherming van de democratie, de rechtsstaat en burgers tegen terrorisme en het voorkomen van gewelddadig extremisme

Het recht op leven, gewaarborgd bij artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), verankert een van de meest fundamentele waarden van de democratische Staten die samen de Raad van Europa vormen. Dat recht houdt niet enkel in dat de Staat zich moet onthouden van het 'opzettelijk' doden van personen, maar verplicht de Staat ook om de nodige maatregelen te nemen ter bescherming van het leven van de personen die onder zijn rechtsgebied ressorteren.[3] In dat verband hebben Staten de positieve verplichting om enerzijds een effectief regelgevend kader in te voeren ter bescherming van het leven en anderzijds noodzakelijke en gepaste preventieve maatregelen te nemen bij een concrete bedreiging van het recht op leven van de betrokkene. Dergelijke maatregelen zijn noodzakelijk wanneer Staten weten, of hadden moeten weten, dat een geïdentificeerde persoon een reëel en onmiddellijk gevaar voor diens leven loopt,[4] bijvoorbeeld bij een concrete dreiging van een terroristische

[3] GwH 3 maart 2023, nr. 36/2023, B.13, met verwijzing naar EHRM (GK) 31 januari 2019, nr. 78103/14, *Fernandes de Oliveira/ Portugal*, § 104; EHRM 26 mei 2020, nr. 17247/13, *Makuchyan en Minasyan/Azerbeidzjan en Hongarije,* § 109-110; EHRM 19 april 2012, nr. 49382/06, § 42.

[4] EHRM (GK) 28 oktober 1998, nr. 23452/94*, Osman/Verenigd Koninkrijk*, § 115; EHRM (GK) 24 oktober 2002, nr. 37703/97, *Mastromatteo/Italië*, § 68; Artikel 2 EVRM is dan geschonden indien de autoriteiten hebben nagelaten maatregelen te nemen binnen de reikwijdte van hun bevoegdheden waarvan, redelijkerwijs beoordeeld, had mogen worden verwacht dat zij dat risico zouden hebben afgewend. VAN DIJK P., VAN HOOF F., VAN RIJN A. en ZWAAK L. (eds.), *Theory and practice of the European Convention of Human Rights*, Intersentia, 2018, 374.

aanslag.[5] In dat geval rust op de Staat een positieve verplichting om binnen zijn bevoegdheden de nodige maatregelen te nemen die dit risico redelijkerwijs kunnen voorkomen.[6]

Artikel 1 EVRM verplicht de verdragsstaten om de door het Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden te verzekeren aan iedereen binnen hun rechtsmacht. In dat verband oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat Staten niet moeten wachten tot een voldoende aangetoonde bedreiging voor de democratische orde zich daadwerkelijk voordoet alvorens in te grijpen.[7] Volgens het Hof past dergelijk optreden binnen de positieve verplichting van artikel 1 EVRM.[8] Uit deze rechtspraak, die in beginsel betrekking heeft op politieke partijen, kan worden afgeleid dat Staten onder omstandigheden ook tegenover anderen kunnen optreden ter bescherming van de democratie en de EVRM-rechten van anderen.[9] Zo kunnen ook sociale organisaties, volgens het Hof, een belangrijke rol spelen in het politieke proces en bij de totstandkoming van beleid.[10] Ook het Grondwettelijk Hof oordeelde dat het aan de wetgever toekomt om de maatregelen te nemen die hij nodig of wenselijk acht om de inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden te waarborgen. De wetgever kan bijgevolg sancties nemen tegen wie de basisbeginselen van een democratische samenleving bedreigt en verbintenissen opleggen met betrekking tot de naleving van de fundamentele rechten en vrijheden.[11]

---

[5] EHRM 13 april 2017, nrs. 26562/07 e.a., *Tagayeva e.a./Rusland*, § 481-482 en 486.

[6] EHRM (GK) 24 oktober 2002, nr. 37703/97, *Mastromatteo/Italië*, § 68; EHRM 14 maart 2002, nr. 46477/99, *Paul en Audrey Edwards/Verenigd Koninkrijk*, § 55. Zie ook: Comité van Ministers, Raad van Europa, Guidelines on human rights and the fight against terrorism, 11 juli 2002, p. 8 bepaalt dat Staten maatregelen moeten nemen om de mensenrechten van iedereen binnen hun jurisdictie te beschermen tegen terroristische daden, in het bijzonder het recht op leven; VN OHCHR, Human Rights, Terrorism, and Counter-Terrorism, fact sheet no. 32, rev. 1, 2025, 4; SOTTIAUX S., *Terrorism and the Limitation of Rights; The European Convention on Human Rights and the United States Constitution*, Hart Publishing, 2008, p. 3; Organization for Security and Co-operation in Europe, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach, 2014, 48; UN Secretary General, Plan of Action to Prevent Violent Extremism, A/70/674, 24 december 2015, p. 5.

[7] EHRM 30 juni 2009, nrs. 25803/04 en 25817/04, *Herri Batasuna en Batasuna/Spanje*, § 76, 81 en 82 in verband met een politieke partij die gelinkt werd aan terroristische groepering en vervolgens ontbonden werd. Zie ook EHRM 3 oktober 2000, nr. 41340/98 e.a., *Refah Partisi (The Welfare Party) e.a./Turkije*, § 102-103.

[8] *Ibid.*

[9] SOTTIAUX S., *Terrorism and the Limitation of Rights; The European Convention on Human Rights and the United States Constitution*, 2008, Hart Publishing, 5 en verwijzingen aldaar. Terrorisme is immers vaak gericht op het ondermijnen of omverwerpen van het gehele politieke systeem. Ze doen dit onder meer door de regering ertoe te provoceren om overdreven te reageren op het terroristische geweld met onderdrukkende antiterroristische maatregelen, wat uiteindelijk kan leiden tot de destabilisatie van democratische instellingen en waarden. United Nations Secretary-General, *Terrorism and human rights*, A/76/273, 6 augustus 2021, para. 7.

[10] EHRM 9 juli 2021, nr. 35943/10, *Vona/Hongarije*, § 56 en 57.

[11] GwH 19 december 2019, nr. 203/2019 B.25. Zie ook B.48: "*In een democratische samenleving is het noodzakelijk de waarden en de beginselen die aan de Grondwet en aan het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ten grondslag liggen, te beschermen tegen personen of groeperingen die die waarden en beginselen trachten te ondergraven*".

Meer concreet zijn Staten op grond van onder meer verdragen, VN-resoluties, EU-richtlijnen en -verordeningen juridisch verplicht om preventieve en reactieve maatregelen te nemen in de strijd tegen terrorisme. Die verplichtingen omvatten onder meer strafbaarstelling en vervolging, bevriezing van middelen, bestrijding van financiering, grens- en informatiecontrole, internationale samenwerking, bescherming van slachtoffers en het invoeren van online verwijderingsmechanismen voor terroristische inhoud.[12]

In dat kader worden Staten aangespoord om preventieve maatregelen te nemen tegen radicalisering en gewelddadig extremisme dat tot terrorisme kan leiden.[13] Het voorontwerp beoogt op die manier dus bij te dragen aan de bescherming van het recht op leven en andere EVRM-rechten.

Impact op het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vrijheid van vereniging en vergadering

a. *Algemeen*

De Staat heeft een positieve verplichting om de democratische rechtsstaat en de mensenrechten van burgers te beschermen tegen gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme. Het VMRI merkt in dit verband op dat deze positieve verplichting de Staat niet

[12] Zie bv. VN Veiligheidsraad, Resolutie 1373 (2001) Global Counter-Terrorism Strategy; Zie ook Resolutie 2178 (2014) en Resolutie 2396 (2017); Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, *Pb.L.* 31 maart 2017, nr. 88, p. 6-21; Verordening (EU) 2021/784 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud, *Pb.L.* 17 mei 2021, nr. 172, p. 79-109; Verdrag van de Raad van Europa van 16 mei 2005 ter voorkoming van terrorisme; Aanvullend protocol van 22 oktober 2015 bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme**;** Zie ook UN Secretary General, Plan of Action to Prevent Violent Extremism, A/70/674, 24 december 2015, p. 5.

[13] Het gaat daarbij niet om eender welke vorm van (gewelddadig) extremisme, maar om gewelddadig extremisme dat tot terrorisme kan leiden. CM(2025)15-addfinal - Council of Europe Committee on Counter-Terrorism (CDCT) - Guidelines on strategies for the prosecution of violent extremism conducive to terrorism; VN Veiligheidsraad, Resolutie 2396 (2017); VN Veiligheidsraad, Resolutie S/RES/2178 (2014); UN Secretary General, Plan of Action to Prevent Violent Extremism, A/70/674, 24 december 2015; Algemene Vergadering van de VN, Resolutie 70/291, The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review, 19 juli 2016; Organization for Security and Co-operation in Europe, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach, 2014, 19, 35 en 42; Human Rights Council, Resolutie 30/15. Human rights and preventing and countering violent extremism, 12 oktober 2015; Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on best practices and lessons learned on how protecting and promoting human rights contribute to preventing and countering violent extremism, A/HRC/33/29, 21 juli 2016,; CM/Rec(2021)7 - Recommendation of the Committee of Ministers to member States on measures aimed at protecting children against radicalisation for the purpose of terrorism (Adopted by the Committee of Ministers on 20 October 2021 at the 1415th meeting of the Ministers' Deputies).

ontslaat van zijn verplichting om andere grondrechten van zijn burgers te beschermen.[14] Hierbij is het wel belangrijk dat de Staat een evenwicht zoekt tussen de positieve verplichting enerzijds en de grondrechten die door de maatregel ingeperkt worden anderzijds.[15] In dat kader werd al vaak, ook binnen de Verenigde Naties, gewaarschuwd voor te verreikende wetgeving in de strijd tegen terrorisme en gewelddadig extremisme en benadrukt dat dergelijke wetgeving in overeenstemming moet zijn met fundamentele mensenrechten.[16] Te verregaande wetgeving kan immers zelfs leiden tot meer geweld.[17]

Het voorontwerp betreft het weigeren, schorsen, opheffen of terugvorderen van subsidies op grond van de betrokkenheid van de subsidieaanvrager of -verkrijger bij gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering of terrorisme. Het voorontwerp vormt een inmenging in de vrijheid van vereniging[18] en de vrijheid van meningsuiting[19], zij het dat deze inmenging minder verregaand is dan wanneer bijvoorbeeld de ontbinding van organisaties beoogd zou worden.

Hoewel deze vrijheden geen 'recht op subsidies' als dusdanig garanderen, waarborgen zij dat individuen en organisaties hun overtuigingen kunnen uiten en zich kunnen organiseren, wat essentieel is voor het pluralisme, het kritisch maatschappelijk debat en de collectieve

---

[14] Zie bv. EHRM (GK) 7 juli 2011, nr. 27021/08, *Al-Jedda/Verenigd Koninkrijk*, §102; Zie ook EHRM (GK) 12 september 2012, nr. 10593/08, *Nada/Zwitserland*, § 168 en 170. Het feit dat de tenuitvoerlegging van engagementen die voortvloeien uit resoluties van de Veiligheidsraad een Staat niet ontslaat van haar verplichting om de fundamentele rechten en vrijheden te blijven respecteren, is ook reeds bevestigd door de Raad van State. Zie RvS Adv. 24 maart 2015, nr. 57.127/AV, randnr. 2.

[15] EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97, *Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk*, § 86; zie ook Organization for Security and Co-operation in Europe, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach, 2014, 19-20; Conclusies van de Raad over de toekomstige prioriteiten voor het versterken van de gezamenlijke inspanningen van de Europese Unie en haar lidstaten op het gebied van terrorismebestrijding, C/2025/300, 10 januari 2025; VN Veiligheidsraad, Resolutie S/RES/2178 (2014), p. 1.

[16] Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/31/65, 29 april 2016, para. 39; Human Rights Council, Report of the United Nations High Commission for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/28/28, 19, december 2014, para. 22; Human Rights Council, Impact of measures to address terrorism and violent extremism on civic space and the rights of civil society actors and human rights defenders, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/40/52, 1 maart 2019; Zie ook Human Rights Committee, General comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34, 12 september 2011, para. 46; UN Secretary General, Plan of Action to Prevent Violent Extremism, A/70/674, 24 december 2015, 15-20; United Nations Secretary-General, Terrorism and human rights, A/76/273, 6 augustus 2021, para. 7; OHCHR, *Strengthening Human Rights in Countrer-Terrorism Strategy and Policy – A Toolkit*, 30 mei 2024, iv.

[17] OHCHR: "Harsh counter-terrorism measures that violate human rights are self-defeating; they could provide grist to the mill of terrorist groups and feed the grievances on which they thrive"; OHCHR, *Strengthening Human Rights in Countrer-Terrorism Strategy and Policy – A Toolkit*, 30 mei 2024, iv: "Counter-terrorism measures that do not uphold human rights can create both fresh grievances and an environment susceptible to violence and insecurity".

[18] Art. 27 Gw. 11 EVRM, 22 IVBPR en 12.1 Handvest.

[19] Het recht op de vrijheid van meningsuiting is vervat in art. 19 Gw. 10 EVRM, 19 en 20 IVBPR en 11 Handvest.

belangenbehartiging.[20] Ze beschermen dus niet alleen het uiten van populaire of algemeen aanvaarde standpunten, maar ook afwijkende, radicale, controversiële of minderheidsopvattingen.[21] Het EHRM oordeelde reeds dat het opleggen van beperkingen aan organisaties om in aanmerking te komen voor financiering een inperking van de vrijheid van vereniging uitmaakt, gelet op de impact op de financiële toestand van organisaties en de rem die dit zet op hun werking.[22] Ook het voeren van een onderzoek naar de financiering van een organisatie vormt volgens het EHRM een inperking van deze vrijheden.[23] Strafrechtelijke en administratiefrechtelijke reacties wegens het verheerlijken of propaganderen van terrorisme, het bevorderen van geweld en vijandigheid, en het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld kunnen verder beschouwd worden als een inmenging in de vrijheid van meningsuiting.[24] Het Grondwettelijk Hof oordeelde ook reeds dat het intrekken van overheidsdotaties voor politieke partijen wegens hun vijandigheid tegenover de rechten en vrijheden uit het EVRM een inperking kan vormen op de vrijheid van meningsuiting.[25] Daarnaast oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het invoeren van subsidievoorwaarden een inmenging vormt in de vrijheid van vereniging.[26]

Ten slotte kunnen deze maatregelen leiden tot een ongelijke behandeling van subsidieaanvragers of -verkrijgers naargelang hun politieke overtuiging. Zodoende vormt het voorontwerp ook een inmenging in het gelijkheidsbeginsel, dat gewaarborgd wordt door artikel 14 EVRM.[27]

---

[20] VAN DIJK P., VAN HOOF F., VAN RIJN A. en ZWAAK L. (eds.), *Theory and practice of the European Convention of Human Rights*, Intersentia, 2018, 766-767 en 814-815; EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72, *Handyside/Verenigd Koninkrijk*, § 48; EHRM 7 februari 2012 (GK), nr. 39954/08, *Axel Springer AG/Duitsland*, § 78; Zie over het verband tussen de vrijheid van vergadering en vereniging en de vrijheid van meningsuiting ook EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85, *Ezelin/Frankrijk*, § 37.

[21] EHRM 21 juni 1988, nr. 10126/82, *Platform 'Ärzte für das Leben'/Oostenrijk*, § 32; EHRM 2 oktober 2001, nrs. 29221/95 en 29225/95, *Stankov en the United Macedonian Organisation Linden/Bulgarije*, § 97; EHRM (GK) 15 oktober 2015, nr. 37553/05, *Kudrevičius e.a./ Litouwen*, § 145.

[22] EHRM 7 juni 2007, nr. 71251/01, *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde/Frankrijk*, § 37-38. Deze zaak ging over een politieke partij die haar overheidsfinanciering verloor omdat ze reeds financiering van een buitenlandse entiteit ontving.

[23] EHRM 26 april 2016, nr. 19920/13, *Cumhuriyet Halk Partisi/Turkije*, § 106-107. Deze zaak ging over de inbeslagname van financiële middelen van een politieke partij. Zie ook EHRM 14 juni 2022, nrs. 9988/13 e.a., *Ecodefence e.a./Rusland*, § 81, over maatregelen die opgelegd werden aan een NGO die als 'foreign agent' bestempeld werd.

[24] EHRM 8 oktober 2020, nrs. 77400/14, 34532/15 en 34550/15, *Ayoub e.a./Frankrijk*; EHRM 16 juni 2015, nr. 64569/09, *Delfi AS/Estland*; EHRM 2 oktober 2008, nr. 36109/03, Leroy/Frankrijk; EHRM (GK) 25 november 1997, nr. 18954/91, *Zana/Turkije*; EHRM 17 april 2018, nr. 24683/14, *Roj TV A/S t. Denemarken*, beslissing; EHRM (GK) 8 juli 1999, nr. 26682/95, *Sürek/Turkije* (nr. 1); GwH 12 februari 2009, nr. 17/2009.

[25] GwH 7 februari 2001, nr. 10/2001, B.4.8.1. In dit arrest was de inperking evenwel gerechtvaardigd volgens het Hof.

[26] GwH 31 maart 2004, nr. 60/2004.

[27] Het EHRM heeft reeds meermaals geoordeeld dat artikel 14 EVRM ook discriminatie op grond van politieke overtuiging verbiedt. Zie bijvoorbeeld EHRM 2 oktober 2012, nr. 40094/05, *Virabyan/Armenië*, § 199-200; EHRM 9 juli 2025 (GK), nr. 8019/16 e.a., *Oekraïne en Nederland/Rusland*, § 1606.

Deze vrijheden zijn echter niet absoluut. Inmengingen in deze vrijheden zoals ingevoerd door het voorontwerp kunnen verantwoord zijn door de legitieme doelstelling om gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme te bestrijden. Niettemin moet het voorontwerp nog steeds voldoen aan de vereisten inzake wettigheid en evenredigheid. In dit advies belicht het Vlaams Mensenrechteninstituut het voorontwerp vanuit deze twee vereisten en formuleert het in dit verband een aantal aanbevelingen.

b. Het wettigheidscriterium

Het wettigheidscriterium vereist voor elke beperking van de mensenrechten een kwaliteitsvolle norm die voldoende nauwkeurig geformuleerd is zodat burgers hun gedrag daarop kunnen afstemmen en (eventueel na advies) in redelijke mate in staat zijn om de gevolgen van hun handelingen te voorzien.[28] Het wettigheidscriterium vereist daarbij dat de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de overheid voldoende wordt afgebakend om individuen te beschermen tegen willekeurige inmenging door de Staat.[29]

1. Aanbevelingen met betrekking tot de definiëring van relevante begrippen

Het Vlaams Mensenrechteninstituut verwelkomt dat de decreetgever een aantal begrippen die relevant zijn voor de toepassing van het voorontwerp nader tracht te omschrijven. Niettemin blijven er vragen bestaan over de inhoud van bepaalde begrippen, de onderlinge samenhang van de gebruikte terminologie en de precieze draagwijdte van de voorgestelde regeling. Om de voorzienbaarheid van de norm te versterken en het risico op willekeurige toepassing te beperken, formuleert het Instituut de volgende aanbevelingen.

i) Definities van gewelddadig extremisme en gewelddadige radicalisering

De memorie van toelichting definieert **extremisme** als “racistische, xenofobe, anarchistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, ongeacht of ze van politieke, ideologische,

[28] EHRM 14 maart 2002, nr. 26229/95, *Gawęda/Polen*, § 39-40 en 43-44 (weigering tot publicatie); EHRM 25 juni 2020, nrs. 81024/12 en 28198/15, *Bagirov/Azerbeidzjan*, § 54 (schorsing van een advocaat). Het wettigheidscriterium dat van toepassing is bij inmengingen in onder meer artikel 8, 9, 10 en 11 EVRM valt te onderscheiden van het strafrechtelijk wettigheidscriterium dat vervat wordt in artikel 7 EVRM.

[29] Zie bv. EHRM 18 juni 2024, nrs. 37949/18 e.a., *Andrey Rylkov Foundation e.a./Rusland*, § 84 (administratieve en strafrechtelijke vervolging wegens betrokkenheid bij een ongewenste organisatie; EHRM 11 oktober 2007, nr. 14134/02, *Glas Nadezhda Eood and Elekov/Bulgarije*, § 46 (weigering van een uitzendlicentie voor een religieuze radiozender); EHRM 2 december 2021, nr. 64733/09, *Election Monitoring Centre e.a./Azerbeidzjan*, § 70 (ontbinding van een organisaties); EHRM 24 maart 2022, nr. 5386/10, *Zayidov/Azerbeidzjan*, § 68 (in beslagname van manuscript bedoeld voor publicatie door gevangenisdirectie). Het Hof verduidelijkt in die arresten dat het in strijd zou zijn met de rechtsstaat, een van de basisbeginselen van een democratische samenleving die in het Verdrag is verankerd, indien een aan de uitvoerende macht toegekende wettelijke discretionaire bevoegdheid zou worden uitgedrukt in termen van een onbeperkte bevoegdheid. Bijgevolg moet de wet een zekere mate van rechtsbescherming bieden tegen willekeurige inbreuken door overheidsinstanties op de door het Verdrag gewaarborgde rechten en met voldoende duidelijkheid de reikwijdte aangeven van elke aan de bevoegde autoriteiten toegekende discretionaire bevoegdheid en de wijze waarop deze wordt uitgeoefend.

confessionele of filosofische aard zijn, die theoretisch of in de praktijk strijdig zijn met: a) de beginselen van de democratie of de mensenrechten; b) de goede werking van de democratische instellingen; c) andere grondslagen van de rechtsstaat dan de grondslagen, vermeld in punt a) en b)".[30] De term **gewelddadig extremisme** duidt op "extremistische overtuigingen of gedragingen met (de intentie tot) geweld om politieke, ideologische, confessionele of filosofische doelstellingen te bereiken". **Gewelddadige radicalisering** verwijst dan weer naar "de fase in het radicaliseringsproces waarbij een individu of een groep van individuen op dusdanige wijze mentaal wordt gevormd dat dat individu of die groep van individuen bereid is om terroristische handelingen te plegen."[31]

Het Grondwettelijk Hof oordeelde eerder dat een gelijkaardige definitie van **gewelddadige radicalisering** voldoende voorzienbaar was in het licht van het legaliteitsbeginsel.[32] In dit kader merkt het Vlaams Mensenrechteninstituut op dat het Hof bij de beoordeling van deze gelijkaardige definitie in dit arrest bijzondere aandacht besteedde aan het duidelijke onderscheid tussen niet-strafbare denkbeelden en uitingen en handelingen die de openbare veiligheid in gevaar brengen. Het verdient aanbeveling om eenzelfde verduidelijking aan te brengen, hetzij in het voorontwerp zelf, hetzij in de memorie van toelichting.
Wat de nieuwe definitie van **gewelddadig extremisme** betreft, zoekt de decreetgever aansluiting bij bestaande definities van extremisme in andere regelgeving. Het Vlaams Mensenrechteninstituut acht het echter onvoldoende duidelijk welke gedragingen precies onder het begrip gewelddadig extremisme vallen. In samenhang met de verschillende gebruikte begrippen en formuleringen in het ontwerp roept dit twijfel op over de verenigbaarheid met het legaliteitsbeginsel.

Het Vlaams Mensenrechteninstituut beveelt aan om de definities op te nemen in het voorontwerp en desgevallend uniform van toepassing te verklaren binnen het DIOB-decreet en de VCO. Het Vlaams Mensenrechteninstituut wijst er daarnaast op dat het legaliteitsbeginsel beter gewaarborgd zou kunnen worden als, net zoals bij de meeste andere

[30] Memorie van toelichting bij het Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en het decreet van 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, wat betreft de invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies en de bestrijding van subsidiefraude, VR 2026 0409 DOC.0969/3, 9 (hierna: MvT voorontwerp van wijzigingsdecreet). De memorie van toelichting verwijst in dit verband naar artikel 2, 1° van het Decreet van 22 maart 2024 over het Vlaamse beleid over de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, schadelijke polarisatie en terrorisme.
[31] De memorie van toelichting verwijst in dit verband naar artikel 2, 6° van het Decreet van 22 maart 2024 over het Vlaamse beleid over de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, schadelijke polarisatie en terrorisme.
[32] In die zaak werd 'gewelddadige radicalisering' als volgt gedefinieerd: "Gewelddadige radicalisering is een proces waardoor een individu of een groep dusdanig beïnvloed wordt dat het individu of de groep in kwestie mentaal bereid is om extremistische daden te plegen, gaande tot gewelddadige of zelfs terroristische handelingen. Het adjectief 'gewelddadig' wordt hierbij gebruikt om een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds niet strafbare denkbeelden en de uiting hiervan en anderzijds de misdrijven of handelingen die een gevaar zijn voor de openbare veiligheid die gepleegd worden om deze denkbeelden te realiseren of de intentie tot het plegen van deze misdrijven of handelingen." Zie GwH 17 oktober 2019, nr. 135/2019, B.53.5.

sanctioneerbare feiten[33], zou worden verwezen naar concrete (straf)bepalingen, zoals artikel 376 Strafwetboek (verheerlijken van terrorisme).[34] Als dit niet mogelijk is, dan verdient het aanbeveling de betrokken gedragingen zorgvuldiger te definiëren en af te bakenen, bijvoorbeeld aan de hand van cumulatieve criteria.[35]

Verder is het essentieel dat de begrippen niet dermate ruim worden geïnterpreteerd dat zij onvoldoende bescherming bieden tegen willekeurige inmenging in de fundamentele vrijheden.[36] Een restrictieve interpretatie van de begrippen is dan ook aangewezen. Bijkomend kan de decreetgever in de wettekst, en minstens in de memorie van toelichting, duiden dat deze bepalingen niet zo gelezen mogen worden dat zij afbreuk doen aan de rechten of fundamentele vrijheden, zoals de vrijheid van vergadering, vereniging of meningsuiting.[37]

ii) Gekend zijn in het kader van, (on)rechtstreeks deelnemen aan en betrokken zijn bij gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme of terrorisme

Het voorontwerp vereist dat het bestuur een integriteitsonderzoek uitvoert zodra een hit/no-hitbevraging bij het OCAD en de federale politie aangeeft dat de subsidieaanvrager of -verkrijger ‘gekend is’ of ‘bekend is’ ‘in het kader van’ gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme.[38] Het DIOB-decreet schrijft echter voor dat het bestuur subsidies slechts schorst, weigert, opheft, terugvordert of aan bijzondere voorwaarden onderwerpt indien er ‘ernstige aanwijzingen’ bestaan dat de betrokkene ‘rechtstreeks of onrechtstreeks deelneemt aan’ gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering of terrorisme.[39] Tot slot

[33] Zie voor de lijst van sanctioneerbare feiten: art. 2, 6° DIOB-decreet, alsook art. 119*ter*, § 10, vijfde lid Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988, *BS* 3 september 1988.
[34] Zie ook Adv. Controleorgaan op de politionele informatie bij voorontwerp van wet betreffende gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *Parl.St.* 2022-23, nr. 55 3152/001, 370. Zie ook FIRM, Advies nr. 9/2026 van 24 september 2026 over het voorontwerp van wet betreffende het administratief verbod op de activiteiten van de entiteiten die een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid en het voorontwerp van wet betreffende de beroepen bij de Raad van State tegen deze verbodsmaatregel, waarin het FIRM zich uitspreekt tegen het gebruik van verschillen in definities wanneer een concept in het strafrecht dan wel in het bestuursrecht gebruikt wordt.
[35] Zie bijvoorbeeld de uitvoerigere definitie van de term ‘potentieel gewelddadige extremisten’ in art. 2, 9° Wet 29 maart 2024 tot oprichting van de gemeenschappelijke gegevensbank “Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces”(“T.E.R.”) en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, de wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme en de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 16 april 2024 (hierna: Wet GGB T.E.R.)
[36] Zie bv. EHRM 14 november 2024, nr. 43327/14, *Afgan Mammadov/Azerbeidzjan*, § 58-67.
[37] GwH 29 januari 2026, nr. 14/2026, B.84.6-B.84.7, met verwijzing naar artikel 388 Strafwetboek.
[38] Art. 2 Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en het decreet van 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, wat betreft de invoering van een integriteitsvoorwaarde bij subsidies en de bestrijding van subsidiefraude, VR 2026 0409 DOC.0969/2 (hierna: voorontwerp van wijzigingsdecreet).
[39] Art. 3, § 1, eerste lid Decreet 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, *BS* 14 februari 2024 (hierna: DIOB-decreet).

stelt de nota aan de Vlaamse Regering bij het voorontwerp dat de betrokken regeling erop gericht is te vermijden dat Vlaamse subsidies verleend worden aan personen of organisaties die 'betrokken zijn bij, steun verlenen aan of oproepen tot gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme of terrorisme'.[40]

Het voorontwerp, het DIOB-decreet en de voorbereidende teksten hanteren dus verschillende termen, zonder dat de verhouding tussen die terminologie wordt verduidelijkt. Dit versterkt het eerder geïllustreerde gebrek aan voorzienbaarheid over welke gedragingen al dan niet gevat worden door het voorontwerp.

Het EHRM heeft in zijn rechtspraak reeds vereist dat, als Staten maatregelen willen nemen wegens 'betrokkenheid bij extremistische organisaties', zij het toepassingsgebied van deze term voldoende moeten verduidelijken. Een gebrek aan verduidelijking van wat 'betrokkenheid' bij bepaalde organisaties inhoudt, zou er namelijk voor kunnen zorgen dat elke handeling onder het toepassingsgebied van de wet valt.[41] Het kan dan ook gaan om louter passieve handelingen, zoals het volgen van sociale media-accounts of het gefotografeerd worden tijdens een bijeenkomst.[42] Een te vage omschrijving is niet verenigbaar met het legaliteitsbeginsel.[43] Eenzelfde bezorgdheid kan rijzen met betrekking tot de term 'steun verlenen aan'.

Daarnaast is niet duidelijk hoe 'het rechtstreeks of onrechtstreeks deelnemen aan sanctioneerbare feiten' begrepen moet worden. Anders dan de federale regeling,[44] verduidelijkt het DIOB-decreet niet dat het gaat om strafbare deelneming, waarvoor een bewuste en

---

[40] Nota aan de Vlaamse Regering, 8. Het actieplan verwees overigens naar de termen: 'betrokken zijn bij' of 'ondersteunen van' en 'bepleiten van'. Merk op dat de presentatie van de uiteenzetting van het plan nog andere termen hanteerde: namelijk 'ondersteunt' of faciliteert' en 'bij ernstige of structurele aanwijzingen van steun aan gewelddadig extremisme'. Zie Bijlage: Presentatie van de ministers (PDF) bij het verslag over de nota van de Vlaamse Regering betreffende het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme. In de uiteenzetting in de commissie verduidelijkte de minister van Justitie dat publieke middelen niet mogen worden ingezet voor initiatieven die geweld 'legitimeren, aanwakkeren of faciliteren'. Zie daarvoor het verslag, p. 9. De minister van Welzijn verduidelijkte later dat "Middenveldorganisaties die betrokken zijn bij of niet ondubbelzinnig afstand nemen van gewelddadig extremisme of het ondersteunen daarvan, zullen geen Vlaams belastinggeld krijgen. Dat kadert binnen het deradicaliseringsplan waar de Vlaamse regering eerder over heeft beslist".

[41] Zie EHRM 27 mei 2025, nrs. 39056/22 e.a., *Selishcheva e.a./Rusland*, § 47, waarin de klagers op basis van de kieswet werden uitgesloten van deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen vanwege hun vermeende betrokkenheid bij als extremistisch aangeduide organisaties met verwijzing naar EHRM 18 juni 2024, nrs. 37949/18 e.a., *Andrey Rylkov Foundation e.a./Rusland*, § 106.

[42] EHRM 27 mei 2025, nrs. 39056/22 e.a., *Selishcheva e.a./Rusland*, § 47.

[43] Het Hof oordeelde dan ook tot een schending van artikel 10 en 11 EVRM. EHRM 27 mei 2025, nrs. 39056/22 e.a., *Selishcheva e.a./Rusland*, § 50.-51. In dat arrest hekelde het Hof daarnaast de niet-restrictieve en niet heldere interpretatie van de begrippen door de rechtbanken.

[44] Wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, *BS* 7 februari 2024. Met artikel 35 voert de wet artikel 119*ter* toe aan de Nieuwe Gemeentewet. In § 10, laatste lid wordt verduidelijkt dat, voor de toepassing van die bepaling, 'deelneming' moet begrepen worden als strafbare deelneming (zoals in art. 19 Sw.). Hierdoor moet het risico op strafbare feiten begrepen worden als het risico op de strafrechtelijke deelname aan strafbare feiten uit dat artikel.

betekenisvolle bijdrage vereist is.[45] Of er in het kader van het DIOB-decreet sprake is van (on)rechtstreekse deelname, zal volgens de decreetgever 'steeds een feitenkwestie zijn, te beoordelen en te motiveren door het openbaar bestuur'.[46] Dit maakt het voor personen en organisaties echter moeilijk om in te schatten wanneer zij onder de toepassing van de wet kunnen vallen, wat op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel.

Het kan bovendien niet worden uitgesloten dat organisaties die slechts zijdelings in aanraking komen met personen of organisaties die gelinkt worden aan gewelddadig extremisme, onder het toepassingsgebied van het voorontwerp kunnen vallen, zonder dat zij wetens en willens deelnemen aan gewelddadig extremisme. Het EHRM vereist onder artikel 7 dat in dit verband een bijzonder opzet (*mens rea*) bestaat, waarbij de betrokkene zich bewust is van de aard en doelstellingen van de extremistische persoon of organisatie, en ondanks dit besef actief bijdraagt aan diens activiteiten.[47] Ook al heeft deze rechtspraak louter betrekking op een strafrechtelijke '*guilt by association*', lijkt het toch niet wenselijk dat een dergelijke waarborg niet geboden wordt voor bestuursrechtelijke maatregelen.

Het verdient dan ook aanbeveling de verhouding tussen de termen in de nota, het voorontwerp en het DIOB-decreet te verduidelijken. Daarnaast beveelt het Vlaams Mensenrechteninstituut aan om te bepalen dat subsidies slechts geweigerd, beëindigd of teruggevorderd kunnen worden wanneer de betrokkene, met kennis van de extremistische aard van de feiten, daaraan bewust en op betekenisvolle wijze heeft bijgedragen.

iii) Hit/no-hitbevraging

Ook de draagwijdte van de hit/no-hitbevraging is onvoldoende afgebakend. De memorie van toelichting verwijst in dat verband niet alleen naar de Gemeenschappelijke Gegevensbank Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces (GGB T.E.R.)[48], maar ook naar andere informatie waarover het OCAD beschikt en naar de Algemene Nationale Gegevensbank. De GGB T.E.R. is de databank die door het OCAD operationeel wordt beheerd en waarin allerlei

[45] Strafbare deelneming omvat het wetens en willens op betekenisvolle wijze bijdragen aan het misdrijf door eraan deel te nemen, de voorbereiding of uitvoering ervan te vergemakkelijken, ertoe aan te zetten, door nalaten de pleging ervan rechtstreeks te bevorderen of te vergemakkelijken, of na het misdrijf hulp te verlenen indien daarover vooraf afspraken werden gemaakt. Zie art. 19 Strafwetboek.
[46] Adv. RvS, afdeling wetgeving, 20 juli 2023, nr. 73.809/3. Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, 2023-2024, 5 oktober 2023, nr. 1835-1, 181.
[47] EHRM 5 mei 2026 (GK), nr. 17389/20, *Yasak/Turkije*, § 212.
[48] Wet 29 maart 2024 tot oprichting van de gemeenschappelijke gegevensbank "Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces"("T.E.R.") en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, de wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme en de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 16 april 2024 (hierna: Wet GGB T.E.R.)

diensten[49] niet-geclassificeerde informatie, waaronder persoonsgegevens, met elkaar kunnen uitwisselen over personen en organisaties die opgevolgd worden in het kader van terrorisme, extremisme en radicalisering.[50] Naast de verwijzing naar de Gemeenschappelijke Gegevensbank T.E.R. stelt de memorie van toelichting uitdrukkelijk dat het OCAD in het kader van dreigingsanalyses beschikt over 'noodzakelijke en relevante informatie inzake gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme'.[51] Dit impliceert mogelijk dat de hit/no-hitbevraging bij het OCAD niet enkel tot de Gemeenschappelijke Gegevensbank T.E.R. beperkt is. Inzake de hit/no-hitbevraging bij de federale politie verduidelijkt de memorie van toelichting daarnaast niet of een loutere hit in de Algemene Nationale Gegevensbank kan leiden tot de vaststelling dat men gekend is in het kader van gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering of terrorisme, dan wel of daartoe een hit voor bepaalde inbreuken noodzakelijk is, en welke inbreuken dit dan zijn. De memorie van toelichting verklaart enkel dat in de Algemene Nationale Gegevensbank onder meer informatie over verstoringen van openbare orde (waaronder veiligheid, rust en gezondheid) terug te vinden is die relevant kan zijn in het kader van gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering en terrorisme.[52] De memorie van toelichting verduidelijkt aldus niet welke gegevens of registraties een hit kunnen opleveren, terwijl een hit wel automatisch leidt tot een integriteitsonderzoek en de opschorting van rechtswege van verdere betalingen van subsidies of andere geldsommen.[53]

Het Vlaams Mensenrechteninstituut beveelt daarom aan om in het voorontwerp duidelijk te bepalen welke gegevensbronnen mogen worden geraadpleegd, welke informatie een hit kan opleveren en welke band met gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering of terrorisme daarvoor vereist is.

iv) Belang van duidelijkheid

Zonder de aanbevolen verduidelijkingen kunnen personen en organisaties mogelijk onvoldoende voorzien welk handelen of nalaten tot maatregelen tegen hun subsidies kan leiden. Dat vergroot het risico op rechtsonzekerheid en op uiteenlopende of willekeurige

[49] Het gaat onder meer om basisdiensten, namelijk het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, de geïntegreerde politie, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en partnerdiensten, zoals de gemene Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken, het Openbaar Ministerie, de Cel voor Financiële Informatieverwerking, de Algemene Administratie Douane en Accijnzen etc.
[50] Het gaat met name om 'foreign terrorist fighters', 'homegrown terrorist fighters', potentieel gewelddadige extremisten, terrorismeveroordeelden en haatpropagandisten (art. 2 Wet GGB T.E.R.). Ook is er een categorie 'vooronderzoek' die de diensten de mogelijkheid moet geven om personen tijdelijk op te volgen in afwachting van definitieve opname of schrapping (art. 2, 4° Wet GGB T.E.R.).
[51] MvT voorontwerp van wijzigingsdecreet, 7.
[52] *Ibid.*
[53] Art. 2 voorontwerp van wijzigingsdeceet.

toepassingen.[54] Bovendien kan deze rechtsonzekerheid de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een weigering, schorsing, opheffing of terugvordering bemoeilijken.[55]

Het Grondwettelijk Hof heeft overigens reeds geoordeeld dat het gebruik van een weinig precieze financieringsvoorwaarde het gelijkheidsbeginsel kan schenden indien de interpretatie van dit begrip niet de nodige preciseringen aanbrengt.[56] Als overheidsfinanciering afhankelijk wordt gesteld van het respect voor de democratische beginselen, is het bijgevolg van belang dat dit 'respect' niet zodanig ingevuld wordt dat maatschappijkritische of politiek afwijkende meningen bestraft worden.[57] Het is dus belangrijk dat de decreetgever de voorwaarden in voldoende duidelijke termen weergeeft.[58]

Daarnaast kan het Vlaams Mensenrechteninstituut momenteel niet uitsluiten dat bovenvermelde onduidelijkheid organisaties en personen zal afschrikken van het rechtmatig uitoefenen van hun grondrechten. Ook het EHRM oordeelde reeds dat de onzekerheid over het sanctioneren van gedragingen een 'afschrikwekkend effect' ('*chilling effect*') kan hebben op participatie en pluralisme. Die onzekerheid kan individuen (en organisaties) immers ontmoedigen om hun recht op vrijheid van meningsuiting en vergadering uit te oefenen uit vrees dat hun handelingen later tegen hen zouden kunnen worden gebruikt.[59] Dit effect is volgens het Hof schadelijk voor de hele maatschappij.[60]

Gelet op de mogelijke rechtsonzekerheid en het mogelijke afschrikwekkende effect van het voorontwerp, is het des te belangrijker dat voldoende waarborgen worden ingebouwd om te garanderen dat beslissingen op basis van deze regelgeving zonder enige willekeur worden genomen. Deze noodzaak wordt versterkt door de vaststelling dat de toevoeging van 'gewelddadig extremisme' en 'gewelddadige radicalisering' aan het DIOB-decreet niet alleen gevolgen heeft voor subsidies, maar ook voor elk door een Vlaams openbaar bestuur toegekend of toe te kennen recht, zoals vergunningen en concessies. Bijgevolg kunnen de

---

[54] Zie eerdere rechtspraak over het legaliteitsbeginsel *supra*. Zie daarnaast onder meer OSCE/ODIHR Submission for the Call for inputs on definitions of "terrorism", "terrorist organisation" and "violent extremism" issued by the UN Special Rapporteur on the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism; Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on best practices and lessons learned on how protecting and promoting human rights contribute to preventing and co untering violent extremism, A/HRC/33/29, 21 juli 2016.

[55] EHRM 27 mei 2025, nrs. 39056/22 e.a., *Selishcheva e.a./Rusland*, § 50.

[56] GwH 7 februari 2001, nr. 10/2001, B.4.7.2: 'Het gebruik van een zo weinig precieze term (zelfs rekening houdend met de verbetering "toont duidelijk aan") als de term "vijandig" leidt niet noodzakelijkerwijze tot willekeur, onder voorbehoud dat de interpretatie van een dergelijke term noodzakelijkerwijze preciseringen moet aanbrengen.'

[57] *Ibid.*

[58] Zie *mutatis mutandis* de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over het Waals Decreet over de erkenning van erediensten, die ook afhankelijk gesteld werd van een voorwaarde van een verklaring op erewoord om de beginselen van de Grondwet en het EVRM te respecteren. Zie GwH 19 december 2019, nr. 203/2019: 'Dergelijke inmengingen zijn aanvaardbaar op voorwaarde dat […] die maatregelen het voorwerp van een voldoende toegankelijke en precieze regeling uitmaken'.

[59] Zie bv. EHRM 27 mei 2025, nrs. 39056/22 e.a., *Selishcheva e.a./Rusland*, § 49 en EHRM 26 februari 2009, nr. 29492/05, *Kudeshkina/Rusland*, § 99 (ontslag uit een rechterlijke functie).

[60] EHRM 26 februari 2009, nr. 29492/05, *Kudeshkina/Rusland*, § 99.

eerder vermelde onduidelijkheden ook spanningen creëren met andere grondrechten, zoals het eigendomsrecht en het recht op privéleven.

2. Aanbevelingen met betrekking tot de mogelijke voorwaarden

Na een integriteitsonderzoek kan het bestuur of de Vlaamse Regering niet alleen beslissen tot weigering, schorsing, opheffing of terugvordering van de subsidie, maar ook tot het opleggen van bijzondere voorwaarden. Het is evenwel onvoldoende duidelijk welke voorwaarden kunnen worden opgelegd.

Het DIOB-decreet bepaalt dat de voorwaarden die van toepassing zijn op toegekende rechten betrekking kunnen hebben op “3° beperkingen op het vlak van activiteiten waarbinnen de ondermijnende criminaliteit zich kan manifesteren volgens de risicoanalyse bedoeld in artikel 6 van het DIOB-decreet".[61] Hoewel het DIOB-decreet de voorwaarden, in opvolging van het advies van de Raad van State,[62] enigszins heeft gedefinieerd, lijkt bovenvermelde voorwaarde nog steeds te vaag en onbepaald.

Het is aangewezen dat het voorontwerp deze bepaling van het DIOB-decreet in verband met mogelijke bijzondere voorwaarden verduidelijkt.

c. *Het proportionaliteitscriterium*

1. Algemeen

Een beperking van grondrechten moet noodzakelijk en proportioneel zijn. Dat vereist volgens het EHRM dat het doel niet via minder ingrijpende middelen kan worden bereikt en dat een billijk evenwicht bestaat tussen het algemeen belang en de betrokken grondrechten.[63] Ook het Grondwettelijk Hof en de Raad van State hanteren een gelijkaardige toets, waarbij adequate waarborgen bij de besluitvorming en doeltreffend rechterlijk toezicht essentieel zijn.[64]

---

[61] Art. 3, § 1, derde lid DIOB-decreet.
[62] RvS, afdeling wetgeving, 20 juli 2023, advies 73.809/3 over een voorontwerp van decreet ‘houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur’, 25.
[63] EHRM 13 juli 2012, nr. 16354/06, *Mouvement Raëlien Suisse/Zwitserland*, § 75; EHRM 12 september 2013, nr. 10593/08, *Nada/Zwitserland*, § 183; EHRM 23 september 1982, nrs. 7151/75 en 7152/75, *Sporrong en Lönnroth/Zweden*, § 69.
[64] GWH 6 november 2025, nr. 142/2025, B.12.3 e.v.; RvS, afdeling wetgeving 21 december 2025, advies 78.110/AV, 82. Dit wordt bevestigd in rechtspraak van het EHRM. Zie EHRM 26 oktober 2000, nr. 30985/96, *Hasan en Chaush/Bulgarije*, § 84; EHRM 17 juli 2001, nr. 39288/98, *Association Ekin/Frankrijk*, § 58; EHRM 20 oktober 2009, nr. 39128/05, *Lombardi Vallauri/Italië,* § 46.

Het Vlaams Mensenrechteninstituut verwelkomt de extra waarborgen in dit voorontwerp die niet vermeld werden in het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme.

- Zo voert het voorontwerp een hit/no-hitbevraging in bij het OCAD en de federale politie en een integriteitsbeoordeling.[65] Een dergelijke analyse die steunt op een combinatie van analyses en bevragingen kan het risico op willekeur in de eindbeslissing reduceren.
- Doordat het voorontwerp voorschrijft dat, na een positieve 'hit', het bevoegd bestuur een integriteitsonderzoek moet voeren volgens de procedure uit het DIOB-decreet, garandeert de decreetgever het hoorrecht van de betrokken subsidieaanvrager of -verkrijger. Het bestuur kan diens verweer desgevallend mee in rekening nemen bij de beslissing over de subsidie.[66]
- Tot slot bepaalt het voorontwerp dat de Vlaamse Regering de eindbeslissing neemt, en niet een individuele minister.[67] Ook dit element van collectieve besluitvorming draagt bij aan het vermijden van willekeur.

Hoewel het voorontwerp in een minder verregaande inmenging voorziet dan bijvoorbeeld de ontbinding van de organisatie, acht het Vlaams Mensenrechteninstituut het aangewezen om deze waarborgen op een aantal punten te versterken om de evenredigheid van beslissingen te bevorderen. Ook wijst het erop dat enkele bijkomende waarborgen de evenredigheid van het voorontwerp ten goede zouden komen en het risico op willekeur verder kunnen reduceren. Het Vlaams Mensenrechteninstituut vreest immers dat, zonder bijkomende waarborgen, de toepassing van de bepalingen uit het voorontwerp aanleiding zou kunnen geven tot een ongelijke of onvoorzienbare toepassing ervan. Dit zou problematisch zijn vanuit het perspectief van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.[68]

Dienaangaande formuleert het Instituut in dit advies een aantal aanbevelingen met betrekking tot
- de motivering van de noodzakelijkheid van de maatregel,
- de hit/no-hitbevraging,
- het beslissen tot het uitvoeren van de integriteitsbeoordeling,
- de controle door de dienst Verstrengd Toezicht Subsidies,
- de hoorplicht,
- het orgaan bevoegd voor de beslissing volgend op de integriteitsbeoordeling, en
- de mogelijkheid van de terugvordering van de geldsom.

[65] Art. 2 voorontwerp van wijzigingsdecreet.
[66] Art. 3, § 4 DIOB-decreet.
[67] Nota aan de Vlaamse Regering, 4.
[68] Zie voor een recent arrest waarin het Grondwettelijk Hof oproept om de beoordelingsbevoegdheid van bestuurlijke overheden te omkaderen door te voorzien in voldoende waarborgen in het licht van het gelijkheidsbeginsel: GwH 9 april 2026, nr. 41/2026, B.13.4-B.13.5.

2. Aanbeveling met betrekking tot de motivering van de noodzakelijkheid

Zoals hierboven toegelicht, is dit voorontwerp ingegeven door de legitieme doelstelling om gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme te bestrijden. Niettemin rijst de vraag of de beoogde meerwaarde van de maatregelen uit dit voorontwerp niet reeds gerealiseerd kan worden op basis van het bestaande regelgevend kader. Wat de strijd tegen terrorisme betreft, bestaat de verplichting om de middelen van personen en entiteiten te bevriezen en het verbod om hen tegoeden beschikbaar te stellen indien zij door de Nationale Veiligheidsraad op een lijst geplaatst worden omdat zij terroristische daden plegen of pogen te plegen, ze vergemakkelijken of eraan meewerken. De lijst wordt opgesteld op basis van de evaluaties van het OCAD, na overleg met de bevoegde gerechtelijke overheid, en goedgekeurd door de Ministerraad.[69] Daarnaast is subsidiefraude als misdrijf, waaronder ook de aanwending van subsidies voor oneigenlijke doeleinden gerekend wordt, reeds opgenomen in het Strafwetboek[70] en kunnen subsidies die aangewend werden om een terroristisch misdrijf te plegen nu al verbeurdverklaard worden.[71]

Dat de bestrijding van gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme een legitieme doelstelling vormt, staat voor het Vlaams Mensenrechteninstituut niet ter discussie. De decreetgever mag maatregelen nemen om te vermijden dat Vlaamse subsidies worden aangewend voor de financiering van dit soort activiteiten. Noch de memorie van toelichting, noch de nota aan de Vlaamse Regering illustreren in hun huidige vorm echter waarom het huidige regelgevende kader daartoe niet volstaat. Daardoor rijst de vraag of de maatregelen waarin het voorontwerp voorziet wel de minst ingrijpende manier zijn om deze doelstelling te bereiken, en bijgevolg of wel voldaan is aan het noodzakelijkheidsbeginsel. Deze vraag geldt in het bijzonder gelet op de potentieel grote impact op de werking van aan dit voorontwerp onderhevige organisaties (zie *infra*).

Het verdient aanbeveling om de noodzakelijkheid van de bij dit voorontwerp ingevoerde maatregelen uitgebreider te motiveren in het licht van het reeds bestaande regelgevend kader.

3. Aanbevelingen met betrekking tot de hit/no-hitbevraging

De procedure uit het voorontwerp schrijft voor dat de Inspectie van Financiën (in het kader van het ex-antetoezicht) en de dienst Verstrengd Toezicht Subsidies (in het kader van het ex-posttoezicht) een hit/no-hitbevraging uitvoeren bij het OCAD en de federale politie. Bij een hit wordt het openbaar bestuur op de hoogte gebracht en moet het een integriteitsonderzoek opstarten.[72] Naast de aanbevelingen over de conceptuele onduidelijkheid van de hit/no-

[69] Art. 2 en 3 KB 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, *BS* 17 januari 2007.
[70] Art. 691 Strafwetboek.
[71] Art. 53, § 2, 2° Strafwetboek, met de mogelijkheid tot verbeurdverklaring bij equivalent; Art. 42, 1° en 43*bis* oud Strafwetboek (bijzondere verbeurdverklaring resp. bij equivalent).
[72] Art. 2 voorontwerp van wijzigingsdecreet.

hitbevraging,[73] is het Vlaams Mensenrechteninstituut bezorgd over de relatieve breedte van deze bevraging. Een 'hit' betekent volgens het voorontwerp dat iemand bij het OCAD of de federale politie gekend of bekend is in verband met gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering of terrorisme. Zo'n hit toont op zichzelf echter niet aan dat de subsidieaanvrager of -verkrijger rechtstreeks bij die feiten betrokken is. Evenmin toont het aan dat de aangevraagde subsidie voor dergelijke doeleinden zal worden aangewend.[74] Een dergelijke bevraging als uitgangspunt nemen in dit voorontwerp dreigt met andere woorden de doelstelling van dit voorontwerp voorbij te schieten. Dit risico wordt versterkt doordat de Algemene Nationale Gegevensbank, die beheerd wordt door de federale politie, een ruimere reikwijdte heeft dan de databank van het OCAD. Zo komen onder bepaalde voorwaarden bijvoorbeeld ook personen die 'slechts' betrokken waren bij het verstoren van de openbare orde voor in deze databank.[75]

Bovendien rijzen vragen bij de verregaande deling van persoonsgegevens. Het bevragen van het OCAD en de federale politie zal immers tot gevolg hebben dat, in het geval van een 'hit', de uitkomst van deze bevraging mee opgenomen wordt in het subsidieaanvraagdossier dat ter eindbeoordeling aan de Vlaamse Regering bezorgd wordt. Vooraleer de Vlaamse Regering dit dossier echter ontvangt, zal de Inspectie van Financiën, dan wel de dienst Verstrengd Toezicht Subsidies, het bestuur dat bevoegd is voor de subsidieaanvraag op de hoogte brengen van het resultaat van de bevraging, waarop het bestuur een integriteitsbeoordeling uitvoert. De resultaten uit de bevraging gaan bijgevolg langs meerdere instanties, wat gevolgen heeft voor de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokken subsidieaanvrager of -verkrijger. Het Controleorgaan op de politionele informatie toonde zich hierover reeds bezorgd in zijn advies op de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen:

> '*Als meer algemene voorafgaandelijke opmerking wenst het Controleorgaan zijn grote ongerustheid te uiten over de actueel geregeld voorkomende wens en tendens om politionele informatie en persoonsgegevens – die een bijzonder gevoelig karakter hebben – 'open te stellen' of toegankelijk te maken voor allerhande derde niet-politionele diensten. Het aantal organen en diensten dat toegang wil bekomen tot politionele gegevens (hetzij mededeling ervan, hetzij, nog meer privacy invasief, een vorm van rechtstreekse toegang) is zonder meer verontrustend. Het is niet alleen vanuit privacy- en grondrechtenperspectief, maar ook vanuit het loutere gegevensbeschermingsrecht*

[73] Zie *supra* in dit advies.
[74] Zie over de gegevens die door het OCAD in hun databank bijgehouden worden: Wet 29 maart 2024 tot oprichting van de gemeenschappelijke gegevensbank "Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces" en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van bestuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, de wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme en de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 16 april 2024.
[75] Zie voor de volledige lijst van categorieën van de in de Algemene Nationale Gegevensbank geregistreerde persoonsgegevens: Art. 44/5 t.e.m. 44/11/1 wet 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992.

een bijzonder zorgwekkende evolutie, vermits de politie als gegevensleverancier, na de mededeling of toegang door die derde, geen enkel zicht, laat staan controle of vat meer heeft op het lot van die gegevens, de (graad van) informatiebeveiliging bij die derde partijen […], de vraag of die gegevens nog verder (kunnen/zullen) worden doorgegeven, de controle daarop, enz….'[76]

In zijn advies bij het DIOB-decreet merkte de Raad van State op dat de Vlaamse overheid en de federale overheid een samenwerkingsakkoord dienen te sluiten over de informatie-uitwisseling met bepaalde diensten van de federale overheid.[77] Eenzelfde aanbeveling werd geformuleerd door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).[78]

Gelet op bovenstaande elementen verdient het volgens het Vlaams Mensenrechteninstituut de voorkeur om, indien mogelijk, het OCAD de bevoegdheid te verlenen om, in het kader van een subsidieaanvraag, een dreigingsanalyse te maken na een positieve 'hit'. Op die manier worden de verwerking en de deling van persoonsgegevens zo veel mogelijk gecentraliseerd. Dit sluit ook meer aan bij de manier waarop de actie uit het Vlaams actieplan oorspronkelijk geconcipieerd was.[79]

Indien de decreetgever deze voorkeur niet volgt, beveelt het Vlaams Mensenrechteninstituut aan om erover te waken en, zo nodig, in de wetgeving te verduidelijken dat een loutere 'hit' in de databanken van het OCAD of de federale politie als dusdanig geen reden mag zijn om een subsidie te weigeren, schorsen, beëindigen, terug te vorderen of aan voorwaarden te onderwerpen.[80] Een grondige analyse van het concrete risico dat de subsidieaanvrager of -verkrijger vormt, is aangewezen. Artikel 5 van het DIOB-decreet hoort dan ook restrictief toegepast te worden. Daarnaast sluit het Vlaams Mensenrechteninstituut zich aan bij de aanbeveling van de Raad van State om een samenwerkingsakkoord te sluiten met de federale overheid, met het oog op een efficiënte en grondrechtenconforme uitwisseling van persoonsgegevens.

4. Aanbevelingen met betrekking tot de beslissing tot het uitvoeren van een integriteitsbeoordeling

[76] Controleorgaan op de politionele informatie (COC), Advies van 8 november 2022 betreffende een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, randnr. 21.
[77] RvS, afdeling wetgeving, 20 juli 2023, advies 73.90/3 van 20 juli 2003 over een voorontwerp van decreet 'houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur', § 3.4.1 t.e.m. 3.4.6 en § 3.5.
[78] Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Advies: Voorontwerp van Decreet Integriteitsbeoordeling door Openbare Besturen, 11 april 2023, 16.
[79] Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme, Actie 3.4.3.3, 86.
[80] Deze intentie werd reeds ingeschreven in de memorie van toelichting. Zie MvT voorontwerp van wijzigingsdecreet, 7.

De integriteitsbeoordeling is een instrument dat op grond van het DIOB-decreet ook onafhankelijk van een hit/no-hitbevraging uitgevoerd kan worden. Bovendien kan het openbaar bestuur indien de bevraging van het OCAD of de federale politie geen 'hit' oplevert, nog steeds een integriteitsbeoordeling uitvoeren op basis van het DIOB-decreet.[81] Het DIOB-decreet bevat echter geen indicatoren op basis waarvan besturen kunnen evalueren of een integriteitsbeoordeling al dan niet opportuun of aangewezen is. Bij de totstandkoming van het DIOB-decreet wees de Raad van State reeds op het gebrek aan procedurele waarborgen.[82] De Raad merkte op dat het voorontwerp van het Vlaamse DIOB-decreet meerdere waarborgen en substantiële vereisten niet bevatte die de federale tegenhanger van dit decreet wel garandeerde. Dit deed vragen rijzen bij de evenredigheid van de maatregelen in het decreet.[83] Ook de SERV benadrukte dat het voorontwerp nauwelijks beperkingen bevatte voor besturen om integriteitsonderzoeken uit te voeren.[84] De memorie van toelichting bij het DIOB-decreet verduidelijkte dat er '*geen systematisch integriteitsonderzoek ingevoerd [wordt] waaraan elke aanvraag tot een recht wordt onderworpen. Bij iedere, individuele aanvraag moet in concreto worden nagegaan of er voldoende aanwijzingen zijn dat er een verhoogd risico voorligt dat het recht zal worden misbruikt voor welomschreven criminele doeleinden*'.[85] Deze voorwaarde werd echter nergens in het decreet zelf uitgewerkt. Het risico op rechtsonzekerheid, waarop ook de Raad van State in zijn advies wees, blijft dus bestaan. Ook de SERV wees op het gevaar van willekeur in zijn advies: '*Het voorontwerp lijkt zelfs helemaal geen voorwaarden te bevatten voor een bestuur om een integriteitsonderzoek te starten. Het bevat enkel voorwaarden om op basis van een integriteitsbeoordeling over te gaan tot een administratieve rechtshandeling […]. Dat lijkt een open deur voor misbruik van de regeling met andere doeleinden dan die van het decreet, temeer omdat een integriteitsonderzoek gepaard gaat met verregaande rechten van openbare besturen om informatie op te vragen bij allerhande diensten*'.[86]

Het Vlaams Mensenrechteninstituut beveelt dan ook aan om te verduidelijken wanneer openbare besturen kunnen overgaan tot een integriteitsbeoordeling, in de gevallen waarin zij hiertoe niet verplicht zijn ingevolge de uitkomst van de hit/no-hitbevraging zoals bedoeld in artikel 2 van het voorontwerp. Deze verduidelijking is aangewezen voor besturen die zelf een integriteitsbeoordeling willen uitvoeren in het geval geen 'hit' voortkomt uit de bevraging, of onafhankelijk van dergelijke bevraging, bijvoorbeeld wanneer geen ex-postcontrole door de dienst Verstrengd Toezicht Subsidies (VTS) wordt uitgevoerd. Hoewel deze aanbeveling niet rechtstreeks betrekking heeft op een bepaling uit het DIOB-decreet die met het voorontwerp

[81] Art. 4 § 1 DIOB-Decreet.
[82] RvS, afdeling wetgeving, 20 juli 2023, advies 73.809/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur', 5.6.3.
[83] *Ibid.*, 5.6.2.-5.6.3.
[84] Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Advies: Voorontwerp van Decreet Integriteitsbeoordeling door Openbare Besturen, 11 april 2023, 10.
[85] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, 2023-2024, 5 oktober 2023, nr. 1835-1, 16.
[86] Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Advies: Voorontwerp van Decreet Integriteitsbeoordeling door Openbare Besturen, 11 april 2023, 11.

gewijzigd wordt, draagt zij bij tot het beperken van het risico op willekeur en het gevaar van machtsafwending. Zij is des te meer relevant gelet op het feit dat het openbaar bestuur dat zelf het integriteitsonderzoek heeft gevoerd naar aanleiding daarvan bepaalde maatregelen kan nemen.

5. Aanbevelingen met betrekking tot de controle door de dienst Verstrengd Toezicht Subsidies

Artikel 2 van het voorontwerp kent zowel de Inspectie van Financiën als de dienst Verstrengd Toezicht Subsidies (VTS) de bevoegdheid toe om, in het kader van hun respectievelijke toezichtsprocedures, verplicht een hit/no-hitbevraging uit te voeren bij het OCAD of de federale politie. De aanleiding voor de bevraging door beide instanties verschilt evenwel. De Inspectie van Financiën voert namelijk *standaard* een hit/no-hitbevraging uit bij subsidieaanvragen, tenzij de aangevraagde subsidie minder dan 10.000 EUR bedraagt of de subsidie tot een van de uitzonderingscategorieën behoort.[87] De controleprocedure van de VTS wordt echter normaliter niet na *elke* toegekende subsidie uitgevoerd. De dienst kan hiertoe overgaan op eigen initiatief, of op vraag van de inhoudelijk bevoegde Vlaamse minister.[88] Daarnaast blijkt uit het jaarverslag van de VTS dat opvolgaudits ook op vraag van de administraties of kabinetten kunnen worden uitgevoerd.[89]

De VTS voert een tweeledige controle uit over toegekende subsidies: enerzijds een inhoudelijke controle, waarbij de VTS verifieert of de subsidie voor de beoogde doelstellingen werd ingezet en de maatschappelijke meerwaarde daadwerkelijk gerealiseerd heeft; en anderzijds een financiële controle, waarbij de VTS onderzoekt of de subsidie correct in de boekhouding van de gesubsidieerde organisatie verwerkt werd.[90] De VTS hanteert een 'prioriteringstool' voor de planning van de audits, die instaat voor een 'risicogebaseerde selectie' van auditdossiers 'op basis van objectieve indicatoren zoals liquiditeit, reserves, subsidiecomplexiteit en externe scoringsmodellen'.[91]

Het Vlaams Mensenrechteninstituut merkt op dat deze indicatoren van financiële en boekhoudkundige aard lijken te zijn. Aldus rijst de vraag of de VTS, bij de controle op de aanwending van de subsidie voor doeleinden van gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering of terrorisme, niet in grote mate afhankelijk zal zijn van het initiatief van Vlaamse ministers. Ook hier schuilt een risico op willekeur, bij afwezigheid van risico-indicatoren of andere parameters die de noodzaak van de controle onderbouwen. Nochtans is de opzet van

[87] Art. 71 Besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, *BS* 8 augustus 2019.
[88] Art. 41 Besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, *BS* 8 augustus 2019.
[89] Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën – Verstrengd Toezicht Subsidies, 'VTS – Rapport over het werkjaar 1/4/2024 – 31/3/2025', 15 april 2025, 2.
[90] *Ibid.*, 5.
[91] *Ibid.*, 9.

het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme om pas over te gaan tot een bevraging van (onder meer) de Inspectie van Financiën 'wanneer er concrete vermoedens of signalen zijn op basis van objectieve en eenduidige informatie'.[92]

Gelet op het voorgaande, beveelt het Vlaams Mensenrechteninstituut aan om de ex-postcontrole door de dienst Verstrengd Toezicht Subsidies ook te laten baseren op concrete en weloverwogen risico-indicatoren indien deze controle door een Vlaams minister of diens kabinet opgestart wordt. Daarnaast verdient het aanbeveling dat, in het geval van een aanvraag tot auditcontrole op basis van vermoedens van gewelddadig extremisme, gewelddadige radicalisering of terrorisme, deze aanvraag niet door één Vlaamse minister maar door de Vlaamse Regering wordt ingediend.

6. Aanbevelingen met betrekking tot de hoorplicht

Artikel 3, § 4 van het DIOB-decreet waarborgt dat de subsidieaanvrager of -verkrijger vóór de beslissing mondeling of schriftelijk wordt gehoord. De hoorplicht is een beginsel van behoorlijk bestuur dat de betrokkene in staat stelt zijn belangen te verdedigen en helpt het bestuur met volledige kennis van zaken te beslissen.[93] Dit hoorrecht is slechts zinvol wanneer de betrokkene afdoende geïnformeerd wordt over de motieven die aanleiding geven tot de maatregel die voorligt.[94] Zodoende vormt de hoorplicht een aspect van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, zoals gewaarborgd door artikel 13 EVRM.[95] De betrokkene moet dus weten *waartegen* hij zich dient te verdedigen. Ook dit vormt een belangrijke waarborg tegen het risico op willekeur.[96]

Net op dit punt geeft het voorontwerp aanleiding tot bezorgdheid. Artikel 9 van het DIOB-decreet vermeldt immers een aantal gegevens die niet opgenomen mogen worden in de integriteitsbeoordeling en dus ook niet meegedeeld mogen worden aan de betrokkene. Het gaat onder meer over gegevens die betrekking hebben op de (inwendige en uitwendige)

---

[92] Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme, Actie 3.4.3.3, 86.
[93] Art. 2 voorontwerp van wijzigingsdecreet schrijft voor dat de Inspectie van Financiën of de dienst Verstrengd Toezicht Subsidies de integriteitsbeoordeling uitvoeren 'conform de bepalingen van het decreet van 22 december 2023 houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur'. Zodoende wordt het recht van de betrokkene om diens verweer mee te delen aan het bestuur ook gewaarborgd in deze procedure.
[94] RvS, afdeling wetgeving 21 december 2025, advies 78.110/AV over een voorontwerp van wet 'betreffende het administratief verbod van rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, en feitelijke verenigingen of groeperingen die een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde', 83. Zie ook OPDEBEEK I., 'De hoorplicht' in OPDEBEEK I. en VANDAMME M. (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur,* 2006, 235.
[95] Het EHRM oordeelt immers dat een rechtsmiddel slechts 'toegankelijk' en 'effectief' kan zijn wanneer de persoon op wie de beslissing betrekking heeft, kennis krijgt van het feit dat de beslissing jegens hem genomen wordt. Zie EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, *M.S.S./België en Griekenland*, § 318.
[96] EHRM 14 december 2023, nr. P-16-2023-001, *Advisory opinion as to whether an individual may be denied authorization to work as a security guard or officer on account of being close to or belonging to a religious movement*, § 116.

veiligheid van de Staat, gegevens die de privacy van derden kunnen schenden of gegevens waarvan de bron beschermd moet worden.[97]

Aangezien het voorontwerp 'gewelddadig extremisme' en 'gewelddadige radicalisering' toevoegt aan de relevante feiten voor een integriteitsbeoordeling[98] en een 'hit' bij de databanken van het OCAD of de federale politie het opstarten van een integriteitsonderzoek impliceert, is het aannemelijk dat de integriteitsbeoordeling kan steunen op gevoelige informatie die betrekking heeft op de veiligheid van de Staat of de bescherming van personen en die dus niet kan worden meegedeeld. Deze beperking roept vragen op bij de formele motiveringsplicht. Een individuele beslissing met rechtsgevolgen moet immers de redenen vermelden waarop zij steunt.[99] Daarnaast rijst de vraag in hoeverre de betrokkene zijn hoorrecht op een bevredigende manier kan uitoefenen wanneer het bestuur relevante informatie niet mag meedelen. De Raad van State formuleerde een vergelijkbaar voorbehoud in zijn advies bij het DIOB-decreet.[100]

Beperkingen op de mededeling van de motieven mogen de essentie van de hoorplicht niet aantasten.[101] Wanneer informatie om gerechtvaardigde redenen niet kan worden meegedeeld, moet volgens het EHRM en de Raad van State worden voorzien in rechterlijke controle door een rechter die wel toegang krijgt tot die informatie.[102]

Het Vlaams Mensenrechteninstituut merkt op dat de hoorplicht nog niet gegarandeerd wordt voor de maatregel van terugvordering van geldsommen. Artikel 3, § 4 van het DIOB-decreet verwijst immers enkel terug naar artikel 3, §§ 1 en 2, maar nog niet naar de nieuw ingevoegde

---

[97] Zie art. 9, resp. 3°, 4°, 13° en 8° DIOB-decreet.
[98] Art. 5 voorontwerp van wijzigingsdecreet.
[99] Zie art. 2 wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1992. Zie ook DERIDDER J., 'Formele motivering en geheime stemming', *C.D.P.K.* 1998, 268-269; VANDE LANOTTE J. et al, *Belgisch Publiekrecht – Deel II*, die Keure, 2015, 917.
[100] RvS, afdeling wetgeving, 20 juli 2023, advies 73.809/3 over een voorontwerp van decreet 'houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur', 3.9.5, vn. 36. De Raad van State merkte ook op dat indien bepaalde gegevens niet opgenomen mogen worden in de motivering, dit ertoe kan leiden dat niet kan worden overgegaan tot een beslissing om een recht te weigeren, te schorsen, op te heffen, in te trekken, of aan voorwaarden te onderwerpen. Zie ook het advies van de SERV, die zich aansloot bij de Raad om de waarborgen voor de betrokkene in het DIOB-decreet duidelijker te omschrijven: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Advies: Voorontwerp van Decreet Integriteitsbeoordeling door Openbare Besturen, 11 april 2023, 13.
[101] EHRM 14 december 2023, nr. P-16-2023-001, *Advisory opinion as to whether an individual may be denied authorization to work as a security guard or officer on account of being close to or belonging to a religious movement*, § 117.
[102] *Ibid.* Het Hof stelt dat *"where a measure that is unfavourable to the individual is based on classified information, only measures restricting procedural rights which do not affect the very essence of those rights are permissible. In cases where evidence has not been disclosed to one of the parties on grounds of a duly justified public interest, the ensuing difficulties for that party must be sufficiently counterbalanced by the procedure followed by the judicial authorities, to ensure that, as far as possible, it complies with the requirements to provide for adversarial proceedings and an equality of arms and incorporates appropriate safeguards to protect the interests of the person concerned."* Zie ook RvS, afdeling wetgeving 21 december 2025, advies 78.110/AV over een voorontwerp van wet 'betreffende het administratief verbod van rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, en feitelijke verenigingen of groeperingen die een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde', 83.

§§ 2/1 en 6 waarbij de terugvordering mogelijk wordt gemaakt. Het verdient aanbeveling te verduidelijken in het voorontwerp dat de hoorplicht ook voor deze maatregel geldt. Dit wil zeggen dat de hoorplicht niet alleen moet gelden wanneer het bestuur beslist om subsidies terug te vorderen, maar dat hierin ook voorzien moet worden wanneer niet het bestuur, maar de Vlaamse Regering de beslissing neemt op basis van het integriteitsonderzoek dat het bestuur heeft uitgevoerd.

Daarnaast beveelt het Vlaams Mensenrechteninstituut aan om erover te waken dat artikel 9 van het DIOB-decreet restrictief toegepast wordt, zodat een zinvol verweer niet onmogelijk of buitensporig moeilijk wordt gemaakt. Wanneer gevoelige informatie niet aan de betrokkene meegedeeld kan worden, verwijst het Vlaams Mensenrechteninstituut naar de adviezen van het EHRM en de Raad van State om te voorzien in de mogelijkheid tot rechterlijke controle waarbij de bevoegde rechterlijke instantie toegang krijgt tot de gevoelige informatie. Ook deze procedurele waarborg beschermt de betrokkene tegen het risico op willekeur.

7. Aanbevelingen met betrekking tot het orgaan bevoegd voor de beslissing volgend op de integriteitsbeoordeling

Het Vlaams Mensenrechteninstituut verwelkomt dat het voorontwerp in een bijkomende procedurele waarborg voorziet door niet het bestuur dat het integriteitsonderzoek uitvoert, maar wel de Vlaamse Regering te laten beslissen als het onderzoek gevoerd wordt naar aanleiding van een positieve hit. De Vlaamse Regering beslist dan op basis van een afschrift van de ontwerpbeslissing van het openbaar bestuur over de weigering, schorsing, opheffing, terugvordering of het onderwerpen van een subsidie aan bijzondere voorwaarden.[103]

Deze waarborg geldt evenwel enkel wanneer een hit in de databanken van het OCAD of de federale politie aanleiding geeft tot een integriteitsonderzoek. Indien geen hit wordt vastgesteld, kan het bestuur alsnog op eigen initiatief een integriteitsonderzoek voeren en vervolgens zelf beslissen tot weigering, schorsing, opheffing, terugvordering of het opleggen van bijzondere voorwaarden.[104] Hetzelfde geldt in situaties waarin geen verplichte hit/no-hitbevraging wordt georganiseerd, bijvoorbeeld buiten de ex-postcontroles van de dienst Verstrengd Toezicht om of bij subsidies die niet aan een ex-antecontrole worden onderworpen.[105] In die gevallen ontbreekt de bijkomende beoordeling door de Vlaamse Regering. Het Vlaams Mensenrechteninstituut beveelt daarom aan om deze waarborg te veralgemenen en te bepalen dat de beslissing tot weigering, schorsing, opheffing, terugvordering of het onderwerpen van subsidies aan bijzondere voorwaarden in elk geval door de Vlaamse Regering wordt genomen. Een dergelijke aanpassing zou bijdragen tot een meer uniforme besluitvorming en bijkomende bescherming bieden tegen het risico op willekeur.

[103] Art. 6, 2° voorontwerp van wijzigingsdecreet.
[104] Zie ook *supra* en MvT voorontwerp van wijzigingsdecreet, 8.
[105] Zie de art. 41 en 71 Besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, *BS* 8 augustus 2019.

8. Aanbevelingen met betrekking tot de mogelijkheid van terugvordering van de geldsom

Artikel 6 van het voorontwerp voert de mogelijkheid in voor het openbaar bestuur om uitbetaalde geldsommen terug te vorderen indien de integriteitsbeoordeling aan het licht brengt dat de betrokken organisatie het toegekende recht heeft misbruikt of heeft laten misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten.[106] Daarnaast geeft het de Vlaamse Regering de bevoegdheid om reeds uitbetaalde subsidies terug te vorderen als mogelijke maatregel volgend op de integriteitsbeoordeling die naar aanleiding van een positieve hit/no-hitbevraging uitgevoerd werd.[107]

Een dergelijke mogelijkheid lijkt moeilijk te verenigen met de doelstelling van het DIOB-Decreet. Dat decreet heeft immers een preventief karakter en beoogt te vermijden dat rechten toegekend door de overheid voor criminele doeleinden afgewend worden.[108] Wanneer 'criminele ondermijning dreigt', wordt 'de mogelijkheid tot ingrijpen via de regionale vergunningsstelsels e.a.' aldus versterkt en uitgebreid.[109] Het terugvorderen van de subsidies heeft echter een ogenschijnlijk repressief karakter. De vraag rijst dan ook of deze maatregel als 'strafsanctie' in het licht van artikel 6 EVRM begrepen kan worden. Het EHRM bepaalt autonoom of een maatregel als straf moet worden beschouwd. Hiervoor gebruikt het de zogenaamde 'Engel'-criteria. Het Hof kijkt naar drie elementen: de internrechtelijke kwalificatie van de inbreuk, de aard van de overtreding (namelijk de algemene draagwijdte, het preventieve en het repressieve karakter van de bestraffing) en de mogelijke zwaarte van de sanctie.[110] Die criteria zijn niet cumulatief.[111] Bij het beoordelen van deze criteria neemt het Hof onder meer in overweging of de maatregel in kwestie een punitief karakter heeft,[112] of de maatregel de belangen van de maatschappij beschermt die traditioneel door het strafrecht beschermd worden,[113] en of de maatregel afhankelijk is van de vaststelling van een strafbaar feit.[114] De internrechtelijke kwalificatie van de maatregel is in dit verband niet doorslaggevend.[115]

---

[106] Art. 6, 1° voorontwerp van wijzigingsdecreet.
[107] Art. 6, 2° voorontwerp van wijzigingsdecreet.
[108] Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, 2023-2024, 5 oktober 2023, nr. 1835-1, 19.
[109] *Ibid.*, 8.
[110] EHRM 8 juni 1976, nrs. 5100/71 en 4 anderen, *Engel en anderen/Nederland*, § 82. Zie ook RvS, afdeling wetgeving, 12 december 2022, advies 72.195/2/AV over een voorontwerp van wet 'betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen', 42-46.
[111] Indien geen enkel criterium op zich doorslaggevend lijkt is een cumulatieve benadering evenwel mogelijk. EHRM (Grote Kamer) 3 november 2022, *Vegotex International S.A./België*, § 67.
[112] EHRM 10 juni 1996, nr. 19380/92, *Benham/Verenigd Koninkrijk*, § 56.
[113] EHRM 23 oktober 2018, nr. 470742/15, *Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o./Slovenië*, § 42.
[114] EHRM 10 juni 1996, nr. 19380/92, *Benham/Verenigd Koninkrijk*, § 56.
[115] RvS, afdeling wetgeving, 31 december 2025, advies 78.110/AV over een voorontwerp van wet 'betreffende het administratief verbod van rechtspersonen zonder rechtspersoonlijkheid, en feitelijke verenigingen of groeperingen die een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde', § 59.

Het Grondwettelijk Hof onderzocht reeds of de maatregelen volgend op de integriteitsbeoordeling zoals bedoeld in de wet van 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen als strafmaatregelen in de zin van artikel 6 EVRM begrepen konden worden. Het Hof oordeelde dat de maatregelen (weigering, schorsing of opheffing van de vestigings- of uitbatingsvergunning of sluiting van de inrichting) geen strafrechtelijke sancties uitmaken onder meer omdat deze maatregelen beogen '*de aantasting, in het stadium van het risico, van de algemene of bijzondere openbare orde te voorkomen – of, indien die aantasting reeds plaatsvond, de uitbreiding ervan te beperken en ze te beëindigen en de openbare orde te herstellen*'.[116]

Het Vlaams Mensenrechteninstituut betwijfelt of eenzelfde redenering opgaat voor de maatregel van terugvordering die dit voorontwerp introduceert. De bepalingen rond gewelddadig extremisme en gewelddadige radicalisering hebben immers een algemene strekking.[117] Daarnaast is de terugvordering afhankelijk van de vaststelling dat de subsidieaanvrager of -verkrijger deze subsidie heeft misbruikt of heeft laten misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten.[118] De terugvorderingsmaatregel lijkt daardoor dicht aan te leunen bij het subsidiefraudemisdrijf waarbij een verbeurdverklaring kan worden uitgesproken[119], dat evenmin een preventief maar sanctionerend karakter heeft. Een en ander doet het vermoeden rijzen dat de terugvorderingsmaatregel als een 'straf' in de zin van artikel 6 EVRM begrepen moet worden. Dit zou onder meer tot gevolg hebben dat de bepalingen uit het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel ex artikel 7 EVRM van toepassing zijn. De Raad van State verwijst in dit verband naar het vermoeden van onschuld,[120] de organisatie van een procedure die gericht is op de eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokkenen,[121] het persoonlijk karakter van de straf[122] en de vereiste van rechterlijke controle met volle rechtsmacht[123].[124]

---

[116] GwH 6 november 2025, nr. 142/2025, B.8.3.
[117] EHRM 24 februari 1994, nr. 12547/86, *Bendenoun/Frankrijk*, § 47.
[118] Het EHRM stelt in zijn rechtspraak dat een maatregel alsnog als strafsanctie begrepen kan worden als de maatregel afhankelijk is van de vaststelling van een 'schuld' of 'verantwoordelijkheid'. Zie EHRM 10 juni 1996, nr. 19380/92, *Benham/Verenigd Koninkrijk*, § 56. Zie ook art. 6, 1° voorontwerp van wijzigingsdecreet.
[119] Art. 691 Strafwetboek; Art. 53, § 2, 2° Strafwetboek, met de mogelijkheid tot verbeurdverklaring bij equivalent; Art. 42, 1° en 43bis oud Strafwetboek (bijzondere verbeurdverklaring resp. bij equivalent); Art. 4 voorontwerp van wijzigingsdecreet.
[120] Art. 6, § 2 EVRM. Zie EHRM 6 december 1988, nr. 10590/83, *Barberà, Messegué en Jabardo/Spanje*, § 77.
[121] Art. 6, § 3 EVRM. Zie EHRM 16 februari 2000, nr. 28901/95, *Rowe en Davis/Verenigd Koninkrijk*, § 60.
[122] Art. 7 EVRM. Zie EHRM 28 juni 2018, nrs. 1828/06, 34163/07 en 19029/11, *G.I.E.M. S.R.L. en anderen/Italië*, § 242.
[123] Art. 6, § 1 EVRM. Zie EHRM 21 februari 1984, nr. 8544/79, *Öztürk/Duitsland*, § 56.
[124] RvS, afdeling wetgeving, 12 december 2022, advies 72.195/2/AV over een voorontwerp van wet 'betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen', 43-44.

Daarnaast merkt het Vlaams Mensenrechteninstituut op dat deze terugvordering geen onderscheid maakt tussen geldsommen die uitbetaald werden vóór het stellen van de sanctioneerbare feiten en geldsommen die hierna werden uitbetaald. In dit verband kan verwezen worden naar een arrest van het Frans Grondwettelijk Hof. Dit arrest kwam er naar aanleiding van een Franse wet, die onder meer in de mogelijkheid voorzag voor het bestuur om subsidies terug te vorderen als de organisatie in strijd met het *contrat d'engagement républicain* handelde en de openbare orde schaadde. In dit arrest oordeelde dit Hof dat deze wet slechts in overeenstemming kon zijn met de vrijheid van vereniging voor zover de wet de terugvordering slechts als mogelijke maatregel voorschreef ten belope van de subsidies die uitbetaald werden vanaf het moment dat het onrechtmatig gedrag gesteld werd of zich begon te stellen. Een verplichte terugvordering van sommen die vóór het onrechtmatig gedrag werden uitbetaald, achtte het Hof een disproportionele inmenging in de vrijheid van vereniging.[125] Bovendien roept een dergelijke brede invulling van het toepassingsgebied van de maatregel vragen op in het licht van het non-retroactiviteitsbeginsel van de strafwet, in de hypothese dat de maatregel als een straf begrepen moet worden in de zin van artikel 6 EVRM.[126] Het risico bestaat immers dat geldsommen teruggevorderd worden voor een periode waarin het betrokken decreet nog niet bestond en voor activiteiten die destijds niet als sanctioneerbare feiten aangemerkt konden worden.[127]

Het Vlaams Mensenrechteninstituut beveelt daarom aan om de mogelijkheid tot terugvordering van reeds uitbetaalde geldsommen niet in te schrijven in het DIOB-decreet als mogelijke maatregel die de Vlaamse Regering kan opleggen volgend op de integriteitsbeoordeling, gelet op de preventieve aard van het DIOB-decreet en op andere instrumenten die beter aansluiten bij het repressieve karakter van de terugvordering.

d. *Het belang van waarborgen in het licht van de rechtsstaat*

Bovenstaande aanbevelingen strekken ertoe bijkomende waarborgen te voorzien ter bescherming van de rechten van de individuen en organisaties die subsidies aanvragen bij de overheid of daar reeds van genieten. Hoewel het Vlaams Mensenrechteninstituut de Vlaamse decreetgever steunt in diens streven om gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme te bestrijden, dient de decreetgever erover te waken dat de maatregel zijn doel niet voorbijschiet en dat de verschillende belangen in het geding zorgvuldig afgewogen worden.

---

[125] Conseil Constitutionnel (fr.) 13 augustus 2021, Décision n° 2021-923 DC, § 25. De ondertekening van dergelijk contract is verplicht en verbindt organisaties tot respect voor vrijheid, gelijkheid, broederlijkheid, menselijke waardigheid en de symbolen van de Republiek; eerbied voor het seculiere karakter van de Franse staat; en het zich onthouden van handelingen die de openbare orde schaden. Art. 10-1 et 25-1 Wet nr. 2000-321 van 12 april 2000 en decreet nr. 2021-1947 van 31 december 2021.
[126] Art. 7 EVRM. Zie EHRM 10 februari 2004, nr. 55103/00, *Puhk/Estland*, § 31-34.
[127] Zie EHRM 27 mei 2025, nrs. 39056/22 en 9 andferen, *Selischeva e.a./Rusland*, § 46.

Het Vlaams Mensenrechteninstituut wijst in dat verband op de potentiële invloed van het voorontwerp op de werking van het middenveld, dat voor het vervullen van zijn maatschappelijke rol onder meer afhankelijk is van subsidies. Binnen een pluralistische en democratische rechtsstaat vervullen middenveldorganisaties een belangrijke functie.[128] Verschillende Europese en internationale instellingen benadrukken het belang van middenveldorganisaties. Onder meer de VN-Mensenrechtenraad, de Raad van Europa en de Europese Commissie wijzen op de cruciale rol van middenveldorganisaties bij de bevordering van fundamentele mensenrechten en bij het waarborgen van participatie en vertegenwoordiging. Zo vormen zij een essentieel onderdeel van de '*checks and balances'* die noodzakelijk zijn voor een goed functionerende rechtsstaat en een gezonde democratie.[129] Deze instanties verwachten dan ook dat Staten een sterk en gezond middenveld creëren en in stand houden, door een sterk wettelijk kader te voorzien, met inbegrip van toegang tot voldoende en duurzame financiële middelen en zonder daaraan onnodige of willekeurige beperkingen op te leggen.[130] Zonder deze garanties inzake autonomie en onafhankelijkheid kunnen zij hun rol als waakhond niet vervullen.[131] Het beëindigen, terugvorderen, weigeren of

---

[128] Om die reden vormt de ruimte voor het middenveld een van de parameters van de rechtsstaat die de Europese Commissie van belang acht in het kader van de Rule of Law rapportage.

[129] European Commission for Democracy through law of the Council of Europe (Venice Commission), *The Updated Rule of Law Checklist*, december 2025, 29-41.

[130] Zie onder meer: Council of the European Union (General Secretariat of the Council), *Council Conclusions on the application of the EU Charter of Fundamental Rights; The role of the civic space in protecting and promoting fundamental rights in the EU – Council conclusions*, 10 maart 2023; Aanbeveling (EU) 2023/2836 van de Commissie van 12 december 2023 over het bevorderen van betrokkenheid en effectieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid, in het bijzonder aanbeveling 15 en 19; Europese Commissie, *Strategy to strengthen the application of the Charter of Fundamental Rights in the EU, COM(2020) 711 final*, 2 december 2020, i.h.b. 10 e.v.; Europese Commissie, *The European Democracy Action Plan*, COM(2020) 790 final, 3 december 2020, i.h.b. 3, 9 en 21.
Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member states on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe; CM/Del/Dec(2019)129/2_2 - 129th Session of the Committee of Ministers (Helsinki, 17 May 2019) - 2. A shared responsibility for democratic security in Europe - The need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe; EU guidelines on human rights defenders UN Declaration on Human Rights Defenders,; UN Human Rights Council, *Resolution on civil society space*, A/HRC/RES/32/31, 1 juli 2016, i.h.b. para. 8 en 9; UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, A/73/279, 7 augustus 2018; UN General Assembly (2019), *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association: Civic space, poverty and exclusion*, A/74/349, 11 september 2019; UN, *Guidance Note on Protection and Promotion of the Civic Space*, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf; Zie ook EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), Protecting Civic space in the EU, 2021; Zie over het belang van het middenveld ook: Council of the European Union, *Ensuring protection – European Union guidelines on human rights defenders*, 2008; European Commission, *2020 Rule of Law Report – The rule of law situation in the European Union*, COM(2020)580 final, 30 september 2020; UN, *Declaration on the right and responsibility of individuals, groups and organs of society to promote and protect universally recognized human rights and fundamental freedoms (UN Declaration on Human Rights Defenders)*, 8 maart 1999; *EU Strategy for Civil Society*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, 12 november 2025, COM(2025) 790 final.

[131] Venice Commission & OSCE/ODIHR, Joint Guidelines on Freedom of Association, 2015, CDL-AD(2014)046 (2014), i.h.b. para 215 maar zie ook para. 27, 32, 75, 102-104, 200-20; *EU Strategy for Civil Society*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and

zelfs tijdelijk schorsen van middelen kan dus een directe invloed hebben op hun mogelijkheid om deze belangrijke taak op te nemen.

Uit de vele meldingen die het Vlaams Mensenrechteninstituut kreeg, blijkt bovendien dat organisaties bezorgd zijn over de mogelijke impact van de actie zoals die geformuleerd was in het Vlaams actieplan. Zij wijzen in het bijzonder op het afschrikwekkende effect dat zich nu reeds uit in zelfcensuur.[132] Daardoor zullen kritische stemmen mogelijk minder aanwezig zijn in het publieke debat, ondanks hun belang in een democratie. De dreiging van het verlies van subsidies kan immers een even grote invloed hebben op de vrijheid van meningsuiting en van vereniging als het verlies van steun zelf.[133] In dit verband verwijst het Vlaams Mensenrechteninstituut terug naar de standaardrechtspraak van het EHRM, waarin het Hof stelt dat de vrijheid van meningsuiting in principe ook controversiële of choquerende meningen dekt.[134] Wat de vrijheid van meningsuiting van middenveldorganisaties betreft, heeft het EHRM overigens bijzondere aandacht voor hun essentiële functie als waakhond van de democratische rechtsstaat.[135] Eerder verwees het Vlaams Mensenrechteninstituut naar rechtspraak van het EHRM waarin het Hof benadrukte dat onzekerheid over sancties of onduidelijke wettelijke bepalingen mensen kan afschrikken om hun fundamentele vrijheden

---

Social Committee and the Committee of the regions, 12 november 2025, COM(2025) 790 final, 1; FIRM, *Ruimte voor mensenrechtenverdedigers in België. De situatie van mensenrechtenorganisaties. Onderzoeksrapport 2022-2023*, 89-90.

[132] Zie i.v.m. zelfcensuur en het afschrikwekkend effect ook: FIRM, *Ruimte voor mensenrechtenverdedigers in België. De situatie van mensenrechtenorganisaties. Onderzoeksrapport 2022-2023*, 7, 56 en 90.

[133] Zie naar analogie FIRM, Advies nr. 2025/9 inzake het voorontwerp van wet betreffende het administratief verbod van rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, en feitelijke verenigingen of groeperingen die een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, 18 september 2025, 15; FIRM, Advies nr. 9/2026 inzake het voorontwerp van wet betreffende het administratief verbod op de activiteiten van de entiteiten die een ernstige en actuele bedreiging vormen voor de nationale veiligheid en voorontwerp van wet betreffende de beroepen bij de Raad van State tegen deze verbodsmaatregel, 24 september 2026, 7. Zie ook EHRM 21 juli 2020, nr. 59835/10, *Adana Tayad/Turkije*, § 36 waarin het Hof verwees naar het afschrikwekkend effect voor andere organisaties. Zie voor de verwijzing naar het afschrikwekkend effect bij rechters in het kader van participatie in het publiek debat rond juridische instituties: EHRM 26 februari 2009, nr. 29492/05, *Kudeshkina/Rusland*, § 99. Merk op dat niet alleen een verregaande economische impact die bijvoorbeeld leidt tot sluiting van de organisatie een probleem kan vormen wat betreft proportionaliteit. Zelfs een symbolische compensatie van een euro kan gelet op het afschrikwekkend effect ervan in dat opzicht relevant zijn. Zie bijvoorbeeld EHRM 26 november 2013, nr. 59545/10, *Błaja News Sp. z o. o./Polen*, § 71. Merk ook dat het afschrikwekkend effect ook ruimer kan gaan, zo kunnen ook burgers, investeerders of verhuurders (preventief) afstand nemen.

[134] EHRM 7 februari 2012, nrs. 40660/08 en 60641/08, *Von Hannover/Duitsland (no. 2)*, § 101.

[135] EHRM (GK) 8 november 2016, nr. 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije,* § 164-168, met § 267 i.h.b. waarin het Hof verduidelijkt dat het in het belang is van de democratische samenleving om de pers en ngo's die de Staat controleren in staat te stellen hun essentiële rol als 'publieke of sociale waakhond' uit te oefenen door informatie te verstrekken over aangelegenheden van algemeen belang. Ook stelde het Hof dat rekening gehouden moet worden het mogelijke afschrikwekkende effect van sancties die worden opgelegd bij de uitoefening van hun taak als informatieverstrekker en publieke waakhond in de toekomst. Zie EHRM 17 januari 2023, nr. 8964/18, *Axel Springer SE/Duitsland*, § 33 m.b.t. de pers.

rechtmatig uit te oefenen. Zo'n afschrikwekkend effect kan nadelig zijn voor de hele samenleving.[136]

Het Vlaams Mensenrechteninstituut beveelt de Vlaamse decreetgever daarom aan om bijzondere aandacht te besteden aan de gevolgen van het voorontwerp voor de personen en organisaties die onder het toepassingsgebied van het voorontwerp kunnen vallen. De beginselen van de rechtsstaat en de democratie benadrukken de nood aan meer onderbouwing van de legaliteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit van het voorontwerp. De aanbevelingen die het Vlaams Mensenrechteninstituut in dit advies formuleert, kunnen richting geven aan een voorontwerp dat deze beginselen respecteert.

[136] EHRM 26 februari 2009, nr. 29492/05, *Kudeshkina/Rusland*, § 99; EHRM 26 april 2016, nr. 25501/07 e.a., *Novikova e.a./Rusland*, § 189 en 211; EHRM (GK) 17 december 2004, nr. 33348/96, *Cumpana en Mazare/Roemenië*, § 114.