



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.764/16
van 8 mei 2024

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'tot
wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de
justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de
optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum
Elektronisch Toezicht en de justitiehuizen'

Op 29 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht en de justitiehuizen’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 23 april 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 mei 2024.

*

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

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’. Die wijzigingen betreffen in hoofdorde het volgende.

Er wordt een definitie van het begrip ‘elektronisch toezichtsmateriaal’ ingevoegd en de definitie van het begrip ‘justitiabele’ wordt aangevuld (artikel 2 van het voorontwerp). Aan de personeelsleden van de justitiehuisen die belast zijn met opdrachten in het kader van een gerechtelijke procedure of ter uitvoering van een gerechtelijke beslissing worden bepaalde bindende eenzijdige beslissingsbevoegdheden toegekend ten aanzien van de justitiabele (artikel 3). De regeling van de verwerking van persoonsgegevens door justitiehuisen wordt herzien, onder andere om een decretale grondslag te bieden voor gegevensverwerking van slachtoffers in het kader van de begeleiding van daders, en omgekeerd, en voor gegevensverwerking bij de uitvoering van opdrachten in verband met het tijdelijk huisverbod (artikel 5). Er wordt een decretale grondslag gecreëerd voor de identificatie van de justitiabele door de justitiehuisen aan de hand van zijn identiteitskaart en van zijn foto in het centrale bestand van de identiteitskaarten of van de vreemdelingenkaarten (artikel 6). De regeling over het informeren van de justitiabele door de personeelsleden van de justitiehuisen wordt beter afgestemd op de situatie van minderjarigen en op de behoeften van slachtoffers (artikel 7). Het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht (hierna: VCET) krijgt de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden, onder bepaalde voorwaarden, beroep te doen op een private partner (artikel 9). Er wordt voorzien in een positief injunctierecht voor de door de Vlaamse Regering aangeduide minister met betrekking tot de strafuitvoering in geval van een ernstig gevaar voor de fysieke of psychische integriteit van de medewerkers van de gedecentraliseerde diensten van de justitiehuisen (artikel 10). Het beschadigen of verduisteren van het elektronisch toezichtsmateriaal wordt als misdrijf omschreven. Het kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ wordt van toepassing verklaard op de handhaving van dat misdrijf (artikel 11).

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

BEVOEGDHEID

A. De opdrachten van de bevoegde dienst van de Vlaamse Gemeenschap

3. Artikel 5, eerste lid, 1°, van het decreet van 26 april 2019 stelt de justitiehuizen tot taak om op verzoek van een opdrachtgever opdrachten uit te voeren in het kader van een gerechtelijke procedure of ter uitvoering van een gerechtelijke beslissing, overeenkomstig artikel 5, § 1, III, van de van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI). Artikel 5, § 1, III, eerste lid, van de BWHI kent aan de gemeenschappen de bevoegdheid toe inzake “[d]e organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuizen en van de bevoegde dienst die de uitwerking en de opvolging van het elektronisch toezicht verzekert”. Het tweede lid voegt daaraan toe dat “de federale overheid [niettemin] de opdrachten [bepaalt] die de justitiehuizen of, in voorkomend geval, de andere diensten van de gemeenschappen die deze overnemen, uitoefenen in het kader van de gerechtelijke procedure of de uitvoering van gerechtelijke beslissingen”.² In zijn advies over het voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 26 april 2019 wees de Raad van State erop dat het de decreetgever dus niet toekomt om te bepalen welke die opdrachten van de justitiehuizen zijn of om te bepalen waaruit die opdrachten bestaan.³

Artikel 3 van het voorontwerp strekt ertoe om artikel 5 van het decreet van 26 april 2019 aan te vullen om aan de personeelsleden van de justitiehuizen specifieke bevoegdheden toe te kennen bij het uitvoeren van verschillende van de voormelde federaal bepaalde opdrachten. Daarover moet het volgende worden opgemerkt.

3.1.1. Het ontworpen artikel 5, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 kent aan de personeelsleden van de justitiehuizen die belast zijn met de opdracht van begeleiding en opvolging van een justitiabele aan wie een werkstraf als vermeld in artikel 37*quinquies* van het Strafwetboek of een dienstverlening als vermeld in artikel 216*ter*, § 1, vijfde lid, 2°, van het Wetboek van Strafvordering is opgelegd, de bindende eenzijdige beslissingsbevoegdheid toe om de concrete invulling van de werkstraf of de dienstverlening te bepalen (1°) en om de uitvoering van de werkstraf of de dienstverlening stop te zetten in geval van niet-naleving van instructies van het personeelslid of in geval van wangedrag bij de uitvoering ervan (3°).

3.1.2. Wat betreft de werkstraf bepaalt de eerste paragraaf van artikel 37*septies* van het Strafwetboek dat wie tot een werkstraf is veroordeeld, wordt gevolgd door een justitieassistent en dat op de tenuitvoerlegging van de werkstraf wordt toegezien door de probatiecommissie, waaraan de justitieassistent rapporteert. De derde paragraaf schrijft voor dat de justitieassistent de concrete invulling van de straf bepaalt, na de veroordeelde gehoord te hebben en rekening houdend met zijn opmerkingen, met naleving van de aanwijzingen van de rechter en onder toezicht van de probatiecommissie. De vierde paragraaf bepaalt dat ingeval de werkstraf niet of slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd, de justitieassistent dit onverwijld meldt aan de probatiecommissie. Die

² Zoals in herinnering gebracht in de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat tot artikel 5, § 1, III, van de BWHI heeft geleid, blijft de federale Staat bovendien bevoegd voor de procedure die van toepassing is voor de rechtbanken alsook voor de uitvoering van de gerechtelijke beslissingen en voor de strafuitvoering (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 63).

³ Adv.RvS 63.158/VR/3 van 18 mei 2018 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 26 april 2019, opmerking 6.2.

commissie stelt een met redenen omkleed verslag op met het oog op de toepassing van de vervangende straf, waarna het openbaar ministerie kan beslissen de vervangende straf uit te voeren.

Wat betreft de dienstverlening in het kader van de uitvoering van maatregelen bepaalt het eerste lid van artikel 216*ter*, § 2, van het Wetboek van strafvordering dat de procureur des Konings zijn beslissing tot uitvoering meedeelt aan de bevoegde dienst van de gemeenschappen die een verantwoordelijke aanwijst die wordt belast met de uitwerking en met de opvolging van de maatregelen. Naar luid van het derde tot zesde lid onderneemt de bevoegde dienst van de gemeenschappen de nodige stappen voor de concrete invulling van de voorgestelde maatregelen en wordt daartoe een overeenkomst uitgewerkt met de verdachte, die door de verdachte wordt aanvaard en ondertekend, en waarmee ook de procureur des Konings zich akkoord dient te verklaren. De procureur kan te allen tijde verduidelijkingen of wijzigingen aanbrengen op verzoek van de bevoegde dienst van de gemeenschappen of van de verdachte. De bevoegde dienst van de gemeenschappen staat in voor de opvolging en het toezicht op de uitvoering van de maatregelen. Volgens het negende lid meldt de bevoegde dienst van de gemeenschappen het niet of slechts gedeeltelijk uitvoeren van de overeenkomst aan de procureur des Konings, die kan beslissen tot de verdere uitvoering of beëindiging van de overeenkomst.

3.1.3. Uit het voorgaande blijkt dat de aangelegenheden waarop de bevoegdheden betrekking hebben die in het ontworpen artikel 5, tweede lid, 1° en 3°, van het decreet van 26 april 2019 worden toegekend aan de personeelsleden van de justitiehuisen, het voorwerp uitmaken van door de federale overheid vastgestelde regels, namelijk de regels die de federale wetgever heeft aangenomen betreffende de taken en bevoegdheden van de justitieassistenten, de probatiecommissie en het openbaar ministerie in het kader van een werkstraf en van de bevoegde diensten van de gemeenschappen en het openbaar ministerie in een procedure van verval van de strafvordering door de uitvoering van maatregelen.

In de memorie van toelichting wordt weliswaar aangegeven dat het de bedoeling is dat artikel 3 van het voorontwerp samen wordt gelezen met de toepasselijke federale regelgeving. Het staat niet aan de decreetgever om de opdrachten van de bevoegde diensten van de gemeenschappen ter zake te bevestigen.⁴ Wat betreft het in het ontworpen artikel 5, tweede lid, 1°, van het decreet van 26 april 2019 opgenomen voorschrift (dat de concrete invulling van de werkstraf of de dienstverlening onderwerpt aan de eenzijdig bindende beslissing van een personeelslid van de justitiehuisen),⁵ moet bovendien worden vastgesteld dat, zelfs als het de bedoeling is om de rol van de justitiabele en van de andere voormelde actoren onverlet te laten, de ontworpen bepaling met dat opzet niet verenigbaar is. Minstens geeft ze aanleiding tot rechtsonzekerheid, vermits de tussenkomst van die andere actoren niet wordt vermeld en de nadruk

⁴ In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat, vermits ze aan de grondrechten van de justitiabelen raken, het “van belang [is] dat dergelijke beslissingen decretaal verankerd worden”. Voor de te nemen beslissingen is niettemin reeds een rechtsrond voorhanden in de toepasselijke federale regelgeving.

⁵ De memorie van toelichting vermeldt nog het volgende: “In geval van een werkstraf, dienstverlening of gedragstraining zal de justitieassistent eenzijdig de inhoudelijke concrete invulling ervan bepalen. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het vonnis of arrest en de eventuele aanwijzingen van de opdrachtgever, maar het is uiteindelijk de justitieassistent die eenzijdig de prestatieplaats en de soort activiteit – in geval van werkstraf of dienstverlening – of het type gedragstraining bepaalt. De concrete invulling van de werkstraf, dienstverlening of gedragstraining wordt besproken met en uiteindelijk eenzijdig opgelegd aan de justitiabele.”

ligt op het eenzijdige karakter van de beslissing. Het probleem wordt nog scherper gesteld wat betreft het in het ontworpen artikel 5, tweede lid, 3°, opgenomen voorschrift, dat de stopzetting van de uitvoering van de werkstraf of de dienstverlening mogelijk maakt in afwijking van de door de federale overheid geregelde gevallen.⁶ Daarmee zou de decreetgever afbreuk doen aan de federale regels betreffende de strafuitvoering en de verantwoordelijkheden van de voormelde actoren in dat verband, of alleszins de aard van de opdracht van de bevoegde dienst van de gemeenschappen regelen, en dus op die bevoegdheden treden.

3.1.4. De punten 1° en 3° van het ontworpen artikel 5, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 kunnen bijgevolg geen doorgang vinden. Het geven van bindende instructies aan de justitiabele bij de uitvoering van de werkstraf of dienstverlening, waarin wordt voorzien in punt 2°, zou wel kunnen passen binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, althans voor zover deze instructies niet als gevolg hebben dat afbreuk gedaan wordt aan de in de opmerkingen 3.1.2 en 3.1.3 vermelde bevoegdheden van de andere betrokken overheden.

3.2. De vorige opmerkingen gelden, *mutatis mutandis*, wat betreft het ontworpen artikel 5, derde lid, van het decreet van 26 april 2019, dat betrekking heeft op de begeleiding en opvolging van een justitiabele aan wie een voorwaarde is opgelegd die het volgen van een gedragstraining inhoudt.

3.3.1. Het ontworpen artikel 5, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019 kent aan de personeelsleden van de justitiehuisen die belast zijn met de opdracht van begeleiding en opvolging van een justitiabele onder elektronisch toezicht de bindende eenzijdige beslissingsbevoegdheid toe om het na te leven uurrooster op te maken indien het hem toegelaten is om de woning te verlaten (1°)⁷ en om instructies op te leggen die hij gedurende het elektronisch toezicht dient in acht te nemen (2°). Het zesde lid kent aan de daartoe door de Vlaamse Regering aangeduide personeelsleden van het VCET de bindende eenzijdige beslissingsbevoegdheid om wijzigingen of beperkingen aan te brengen aan het voormelde uurrooster in geval van niet-naleving of gedeeltelijke naleving van de voormelde instructies, of in geval van wangedrag bij het ondergaan van het elektronisch toezicht (1°) en om een onttrekking aan het elektronisch toezicht onmiddellijk te seinen bij, naar gelang het geval, de onderzoeksrechter, het openbaar ministerie of de bevoegde politiedienst (2°).

De vraag rijst of de conclusie over de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot deze bepalingen anders is dan met betrekking tot de in de opmerkingen 3.1 en 3.2 besproken nieuwe leden.

⁶ De memorie van toelichting vermeldt nog het volgende: “Indien de uitvoering van de werkstraf of dienstverlening of het volgen van de gedragstraining niet conform de afspraken en instructies van de justitieassistent gebeurt, kan de justitieassistent eenzijdig beslissen dat de werkstraf/dienstverlening/gedragstraining stopt voor de justitiabele en zal de toegang ertoe ontzegd worden. De justitieassistent zal dit nadien melden bij de (federale) opdrachtgever, die hier verder mee aan de slag zal gaan conform de federale regelgeving. Maar tot op dat ogenblik heeft de justitiabele niet de mogelijkheid om de werkstraf of dienstverlening verder uit te voeren of de gedragstraining verder te volgen.”

⁷ En, in het vijfde lid, met welke criteria daarbij rekening moet worden gehouden.

3.3.2. Het elektronisch toezicht kent in de federale regelgeving verschillende toepassingsgevallen.⁸ Wat betreft, bijvoorbeeld, de regeling in de wet van 17 mei 2006, voorziet artikel 42 erin dat de strafuitvoeringsrechter in het vonnis tot toekenning van een elektronisch toezicht het programma van de concrete invulling hiervan bepaalt en dat de bevoegde dienst van de gemeenschappen instaat voor de uitwerking van de concrete invulling van de toegekende strafuitvoeringsmodaliteit overeenkomstig de door de Koning daartoe bepaalde regels. In artikel 2, §§ 2 tot 4, van het koninklijk besluit van 14 juli 2022 ‘tot bepaling van de concrete invulling van het programma van de beperkte detentie en het elektronisch toezicht, bedoeld in artikel 42, tweede lid, van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten’ wordt geregeld hoe die concrete invulling eruit ziet, met inbegrip van het door de bevoegde dienst van de gemeenschappen op te stellen uurrooster en richtlijnen en de verplichting voor die dienst om de strafuitvoeringsrechter of de strafuitvoeringsrechtbank en het openbaar ministerie op de hoogte te brengen van de niet-naleving van de concrete invulling van het elektronisch toezicht.

Wat betreft, bij wijze van tweede voorbeeld, de regeling in de wet van 20 juli 1990, voorziet artikel 16, § 1, tweede lid, erin dat de uitvoering van de voorlopige hechtenis onder elektronisch toezicht plaatsvindt overeenkomstig de door de Koning bepaalde nadere regels. In het koninklijk besluit van 26 december 2013 ‘houdende tenuitvoerlegging van Titel II van de wet van 27 december 2012 houdende diverse bepalingen betreffende justitie’ wordt geregeld hoe die voorlopige hechtenis wordt uitgewerkt, met inbegrip van de toegestane verplaatsingen (artikel 6) en de inlichting van de gerechtelijke en/of politionele overheden van alle gebeurtenissen die een ontsnapping vormen, telefonische onbereikbaarheid, het verlaten van de vastgestelde geografische zone, het onttrekken aan het elektronisch toezicht, het opzettelijk beschadigen van het elektronisch bewakingsmateriaal of het weigeren van de toegang tot de verblijfplaats (artikel 9).

3.3.3. Uit het voorgaande blijkt opnieuw dat de aangelegenheden waarop de bevoegdheden betrekking hebben die in het ontworpen artikel 5, vierde tot zesde lid, van het decreet van 26 april 2019 worden toegekend aan de personeelsleden van de justitiehuisen, het voorwerp uitmaken van door de federale overheid vastgestelde regels.

Om dezelfde redenen als hiervoor werden aangehaald, kunnen het ontworpen vierde lid, 1°, het vijfde lid en het zesde lid van artikel 5 bijgevolg evenmin doorgang vinden. Het geven van bindende instructies aan de justitiabele bij de uitvoering van het elektronisch toezicht, waarin wordt voorzien in het vierde lid, 2°, zou wel kunnen passen binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, althans voor zover deze instructies niet als gevolg hebben dat afbreuk gedaan wordt aan de bevoegdheden van de andere betrokken overheden.

⁸ Zoals vermeld in artikel 1, 2°, van het samenwerkingsakkoord van 10 december 2014 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende het beheer van het elektronisch toezicht’, wordt het elektronisch toezicht omschreven in de wet van 17 mei 2006 ‘betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten’, in de wet van 20 juli 1990 ‘betreffende de voorlopige hechtenis’, de wet van 7 februari 2014 ‘tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf’ en de wet van 5 mei 2014 ‘betreffende de internering’.

B. Het positief injunctierecht

4.1. Het ontworpen artikel 25/2 van het decreet van 26 april 2019 (artikel 10 van het voorontwerp) staat de door de Vlaamse Regering aangeduide minister toe om in bepaalde omstandigheden die een ernstig gevaar opleveren voor de fysieke of psychische integriteit van de medewerkers van de gedecentraliseerde diensten van de justitieuhuizen, het bevel te geven aan het openbaar ministerie om een zaak aanhangig te maken bij de bevoegde rechtbank met het oog op de herroeping, schorsing of herziening van de beslissing over de uitvoering van de straf of maatregel. Zoals de memorie van toelichting bevestigt, wordt daarmee beoogd een specifiek positief injunctierecht toe te kennen in het kader van de strafuitvoering.

Artikel 151, § 1, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten, elk wat haar betreft, via de federale minister bevoegd voor de opsporing en vervolging van misdrijven, beschikken over het recht om de vervolging te bevelen in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren. Artikel 11*bis*, eerste lid, van de BWHI bepaalt dat indien het daartoe aangewezen lid van de gemeenschaps- of gewestregering een dergelijk verzoek doet, de federale minister die vervolgingen zonder verwijl beveelt en het verzoek overzendt aan het openbaar ministerie.

4.2. Nog afgezien van de vaststelling dat het ontworpen positief injunctierecht niet zou worden uitgeoefend via de federale minister bevoegd voor de opsporing en vervolging van misdrijven, behoort de strafuitvoering tot de federale bevoegdheden, zodat niet kan worden aangenomen dat het in de bedoelde omstandigheden zou gaan om het bevelen van een vervolging in een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 10 van het voorontwerp kan geen doorgang vinden.

C. De implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving

5.1. Het ontworpen artikel 25/3, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 (artikel 11 van het voorontwerp) strekt ertoe het kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ (hierna: Kaderdecreet Vlaamse Handhaving), met inbegrip van hoofdstuk 10, afdelingen 4, 8 en 10, van toepassing te maken op de handhaving van artikel 25/3. Met de keuze voor de toepassing van zogenaamde “opt-in”-instrumenten uit hoofdstuk 10 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving wordt ook de regeling betreffende de probatievoorwaarden, de bevoegdheden van de politiediensten en de bijzondere bepalingen over de uitvoering van publieke herstelmaatregelen van toepassing gemaakt.

5.2. In advies 72.624/3 van 28 februari 2023 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, een aantal bevoegdheidsrechtelijke opmerkingen gemaakt bij het voorontwerp dat heeft geleid tot het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.⁹ In zoverre geen rekening werd gehouden met die opmerkingen bij de verdere totstandkoming van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving en de bepalingen waarop ze betrekking hebben van toepassing worden verklaard op de handhaving

⁹ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, opmerkingen 4 tot 14.

van het ontworpen artikel 25/3 van het decreet van 26 april 2019, blijven die opmerkingen onverminderd gelden.¹⁰

5.3. In zoverre, inzonderheid, uit het van toepassing verklaren van artikel 8, § 2, eerste lid, 5° en 7°, en artikel 97 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving voortvloeit dat de personeelsleden van het operationele kader van de politiediensten die deze politiediensten daarvoor aanwijzen, van rechtswege toezichthouder zijn en de door de Vlaamse Regering aangewezen bijzondere veldwachters kunnen worden aangesteld als toezichthouder, en worden belast met de bestuurlijke opsporing, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het voormelde advies 72.624/3 opgemerkt dat voor die bepalingen een beroep moet worden gedaan op de impliciete bevoegdheden vermeld in artikel 10 van de BWHI en dat bij het van toepassing verklaren ervan zou moeten worden aangetoond dat aan de voorwaarden daartoe is voldaan.¹¹ Thans bevat de memorie van toelichting van het voor advies voorgelegde voorontwerp alvast geen dergelijke verantwoording.

5.4. Hetzelfde geldt voor het van toepassing verklaren van artikel 42 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, dat in een beroep voorziet bij het Handhavingscollege.

Om de redenen uiteengezet in het voormelde advies 72.624/3,¹² zal moeten kunnen worden aangetoond dat voor die bevoegdheidstoewijzing is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, en inzonderheid aan het noodzakelijkheidsvereiste.

VORMVEREISTEN

6.1. Bij artikel 2, derde lid, tweede streepje, van het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013 tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘met betrekking tot de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuisen’ hebben de partijen zich ertoe verbonden om in het kader van de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuisen voorafgaand overleg te plegen over “alle initiatieven van de partijen die een impact hebben of kunnen hebben op de uitvoeringscapaciteit van de justitiehuisen in de uitoefening van hun opdrachten”. Tot deze opdrachten behoren de taken van de justitieassistenten in verband met het elektronisch toezicht, zoals werd bevestigd naar aanleiding van de instemmingswet van 12 mei 2014 en het instemmingsdecreet van 25 april 2014 met dit samenwerkingsakkoord.¹³

¹⁰ Zie ook adv.RvS 73.747/1 van 13 november 2023 een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van [datum]’, opmerkingen 4 tot 6; adv.RvS 74.683/3 van 20 december 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Vlaams decreet van 29 maart 2024 ‘over e-boeken en bijbehorende software’, opmerking 5.

¹¹ Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, opmerkingen 6.1 tot 6.8.

¹² *Ibid.*, opmerking 12.8.

¹³ *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2749/1, 7-8; *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2523-1, 7-8.

Gevraagd of er voorafgaand overleg werd gepleegd met betrekking tot het ontworpen artikel 25/1 van het decreet van 26 april 2019 (artikel 9 van het voorontwerp), dat een invloed kan hebben op de uitvoeringscapaciteit van het VCET, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Een overleg over artikel 9 van het voorontwerp op de IMCJH is niet nodig omdat dit artikel louter de mogelijkheid voorziet om in geval van noodsituatie de werking van het VCET te kunnen voortzetten. Op dit moment kan dat niet. In deze verzekeren we net de uitvoeringscapaciteit daar waar dat tot op de dag van vandaag, in heel uitzonderlijke gevallen, niet mogelijk zou zijn. In die zin vermijdt het in te voegen artikel 25/1 net dat er een impact zou zijn op de uitvoeringscapaciteit van het VCET. Door een deel van de taken van het VCET in bepaalde uitzonderlijke situaties te kunnen uitbesteden, kan worden vermeden dat de uitvoeringscapaciteit in grote mate daalt of zelfs wegvalt. Het beroep op een derde zal ook sowieso een tijdelijke – en zo kort mogelijke – oplossing zijn.”

6.2. Uit artikel 2 van het voormelde samenwerkingsakkoord blijkt echter niet dat initiatieven die een impact hebben of kunnen hebben op de uitvoeringscapaciteit van de justitiehuisen slechts overleg zouden noodzaken als die impact negatief wordt ingeschat. Over de voorgenomen maatregel zal dus alsnog overleg moeten worden gepleegd in het kader van de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuisen.

6.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

7. Wanneer wordt verwezen naar een ander artikel van dezelfde tekst, moet daarbij niet worden herhaald dat het om dezelfde tekst gaat.¹⁵ Artikel 5, 5°, van het voorontwerp moet dan ook worden weggelaten.

8. Artikel 5, 7°, van het voorontwerp strekt ertoe de lijst van categorieën van mogelijk te verwerken persoonsgegevens uit artikel 9, § 2, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 aan te vullen met de lokalisatiegegevens van slachtoffers als zij aan de hand van elektronisch toezichtsmateriaal onder bescherming zijn geplaatst.

¹⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

¹⁵ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 72 (hierna: handleiding wetgevingstechniek), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 4, lid 1, c), van richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad’ bepaalt dat persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en niet bovenmatig in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Dit is het beginsel van de “minimale gegevensverwerking”.

Uit de toelichting die omtrent artikel 5, 7°, van het voorontwerp aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens werd verschaft, blijkt dat de federale overheid (in overleg met de gemeenschappen) een wetsontwerp voorbereidt dat in alle relevante wettelijke kaders aan de gerechtelijke overheden de bevoegdheid verleent om, als ze aan de dader een verblijfs-, plaats- of contactverbod opleggen, te beslissen dat de naleving van het verbod onder meer met elektronische middelen door de bevoegde dienst van de gemeenschappen wordt gecontroleerd. Daarbij zou als wettelijke voorwaarde gesteld worden dat de naleving van een contactverbod enkel met elektronische middelen kan worden gecontroleerd indien het slachtoffer daarmee akkoord gaat. De geolokalisatie van het slachtoffer zou enkel geactiveerd worden indien een dader te dicht in de buurt van een slachtoffer komt.¹⁶ Gevraagd naar een stand van zaken van dit wetgevend initiatief, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Het ontwerp van federaal wetgevend initiatief is opgemaakt en werd reeds ter advies aan de IMCJH voorgelegd. We hebben van de federale overheid begrepen dat zij het regelgevend traject zullen starten na afloop van het proefproject. Het proefproject wordt opgestart binnen het bestaande regelgevende kader. Tijdens het pilootproject zal de slachtofferapplicatie namelijk gekoppeld worden aan een elektronisch toezicht dat door de strafuitvoeringsrechtbank wordt toegekend. De strafuitvoeringsrechtbank kan naast het elektronisch toezicht het gebruik van de slachtofferapplicatie opleggen in het kader van de geïndividualiseerde voorwaarde van een contactverbod. Belangrijk is dat het slachtoffer voorafgaandelijk een akkoord geeft voor medewerking aan het gebruik van de slachtofferapplicatie.

Gedurende het verloop van het proefproject kunnen er mogelijks nog bijkomende elementen voorkomen die tot een noodzakelijke wijziging van het huidige wetgevend initiatief zouden kunnen leiden. Om te garanderen dat de correcte wijzigingen en nuanceringen worden opgenomen in het wetgevend initiatief, is het aangewezen te wachten met de indiening ervan tot na het proefproject.”

Daarmee rekening houdend en met dien verstande dat de ontworpen toevoeging aan artikel 9, § 2, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 slechts uitwerking kan krijgen voor zover de justitiehuisen daadwerkelijk een opdracht krijgen tot bescherming van slachtoffers via elektronische middelen, kan worden aangenomen dat de daartoe voorziene gegevensverwerking toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig is.

¹⁶ Zie advies VTC nr. 2024/012 van 16 januari 2024, opmerking 19.

Artikel 6

9. Artikel 6 van het voorontwerp strekt tot aanvulling van artikel 13, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 om een decretale grondslag te creëren voor de identificatie van de justitiabele door de justitiehuisen aan de hand van zijn identiteitskaart of van de foto van de houder die overeenstemt met de foto van de laatste kaart in het centrale bestand van de identiteitskaarten of van de vreemdelingenkaarten.

Voor wat betreft de foto moet rekening worden gehouden met artikel 6bis, § 3, van de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten’ dat de toegang voor de Belgische openbare overheden, voor de informatiegegevens die zij gemachtigd zijn te kennen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, tot de gegevens van het register van de identiteitskaarten en het register van de vreemdelingenkaarten onderwerpt aan een machtiging van de minister bevoegd voor binnenlandse zaken. De aanvulling van artikel 13 van het decreet van 26 april 2019 zal op dat punt dus slechts uitwerking kunnen krijgen na het bekomen van die machtiging. De gemachtigde bevestigde dat daartoe het nodige zal worden gedaan.

Artikel 7

10. Vermits artikel 7 van het voorontwerp strekt tot gedeeltelijke omzetting van artikel 24, lid 2, van 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’ en van de artikelen 4 en 5 van richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 ‘betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure’, moet in het voorontwerp een verwijzing naar die richtlijnen opgenomen worden. Dat kan het best door vooraan in het dispositief een nieuw artikel in die zin toe te voegen.¹⁷

Artikel 9

11. Het ontworpen artikel 25/1 van het decreet van 26 april 2019 staat het VCET toe om, wanneer het in uitzonderlijke omstandigheden zijn opdrachten niet langer voortdurend, regelmatig en zonder onderbreking kan uitvoeren, onder bepaalde voorwaarden een beroep te doen op een private partner.

¹⁷ Handleiding wetgevingstechniek, aanbeveling 94.

11.1. De overheid mag geen essentiële overheidstaken opdragen aan private personen of rechtspersonen.¹⁸ Daarover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“De verzoenbaarheid met het principe dat essentiële overheidstaken niet mogen worden overgedragen aan private personen, werd uitvoerig onderzocht. Dit onderzoek heeft tot de voorwaarden, vermeld in artikel 9, geleid. De uitbesteding van de taken van de VCET is beperkt tot uitvoerende taken, die zeer concreet zullen worden omschreven in de overeenkomst met de private partner. Essentiële taken, zoals contacteren, informeren en begeleiden van een justitiabele, beslissingen nemen, rapporteren aan een opdrachtgever en contacten met de gerechtelijke overheid, zullen steeds door de personeelsleden van het VCET worden opgenomen. De uitbesteding van de uitvoerende taken zal slechts zeer uitzonderlijk, in crisismomenten – en mogelijks nooit – plaatsvinden, zal steeds beperkt zijn in tijd en zal steeds onder toezicht van personeelsleden van het VCET gebeuren. Bovendien kan deze uitbesteding gemotiveerd worden door het continuïteitsbeginsel. De continuïteit van de werking van het VCET is absoluut noodzakelijk. Het is bijvoorbeeld niet aanvaardbaar dat een persoon in voorlopige hechtenis langer dan noodzakelijk in de gevangenis zou verblijven omwille van aanzienlijke uitval van personeel bij het VCET waardoor de aansluiting onder elektronisch toezicht niet mogelijk zou zijn.”

In het licht van dat antwoord moet in het voorontwerp nader worden bepaald welke niet-essentiële taken van het VCET aan de private partner kunnen worden overgedragen.

11.2. Gevraagd hoe de te volgen overheidsopdrachtenprocedure en de bij het ontworpen artikel 25/1, eerste lid, 5°, van het decreet van 26 april 2019 als voorwaarde gestelde veiligheidsscreening van het personeel van de private partner tijdig kunnen worden afgerond wanneer het gaat om een opdracht die enkel in uitzonderlijke omstandigheden voor een beperkte tijd kan worden gegeven, antwoordde de gemachtigde:

“De private partner wordt inderdaad geselecteerd via een overheidsopdracht. Deze opdracht zal een beperkt onderdeel uitmaken van een ruimere raamovereenkomst van de Vlaamse Overheid. De plaatsing van de opdracht zal dus niet pas plaatsvinden [op] het ogenblik dat er een uitval van personeel heeft plaatsgevonden. De opdrachtnemer zal zich ertoe moeten verbinden om op korte termijn beschikbaar te zijn. Daartoe zullen de medewerkers ook voorafgaand een opleiding hebben gevolgd en een veiligheidsscreening hebben ondergaan.”

¹⁸ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 65.031/3 van 16 januari 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2019 ‘houdende de vergunning en subsidiëring van een organisatie die een digitaal platform met zorgaanbod voor personen met een handicap ter beschikking stelt en beheert’, opmerking 4.1; adv.RvS 61.706/1/V van 28 juli 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 11 december 2017 ‘über Integration und das Zusammenleben in Vielfalt’, opmerking 14; adv.RvS 57.202/3 van 2 april 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 mei 2015 ‘houdende de regeling van de toekenning van een subsidie voor een vernieuwend project betreffende het werknemersstatuut van de kinderbegeleider gezinsopvang aan organisatoren met een vergunning’, opmerking 6.

Artikel 11

12. In het ontworpen artikel 25/3, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019 wordt aan “een persoon die onder elektronisch toezicht is geplaatst” het verbod opgelegd om elektronisch toezichtsmateriaal te beschadigen of verduisteren. In het tweede lid wordt bepaald dat “de persoon die elektronisch toezichtsmateriaal beschadigt of verduistert” bestraft wordt, zonder dat de beperkende bijzin “die onder elektronisch toezicht is geplaatst” wordt hernomen. Het tweede lid heeft dus een ruimer toepassingsgebied dan het eerste. Daarover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Dit betreft een loutere onnauwkeurigheid. Bij nader inzien is het aangewezen om in het eerste lid de beperking tot personen die onder elektronisch toezicht zijn geplaatst, te schrappen. De beperking van de strafbaarstelling tot personen die onder elektronisch toezicht zijn geplaatst, zou immers het nefaste gevolg kunnen hebben dat deze personen niet zelf het materiaal beschadigen – door bijvoorbeeld de enkelband door te knippen – maar dit door een derde laten doen, aangezien deze derde niet onder het toepassingsgebied van deze strafbaarstelling zou vallen.”

Het eerste lid van het ontworpen artikel 25/3 wordt het best weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC