RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.687/3
van 19 juli 2024

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot oprichting en regeling van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag’

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

Op 10 juni 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 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot oprichting en regeling van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juli 2024.

*

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

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

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot oprichting van een Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag, dat een samenwerking is tussen, enerzijds, het meldpunt AJH – een binnen het Agentschap Justitie en Handhaving opgerichte onafhankelijke werking (artikel 5 van het voorontwerp) – en, anderzijds, het Vlaams Mensenrechteninstituut (hierna: 'VMRI') (artikel 3).

Hoofdstuk 1 (artikelen 1 tot 2) bevat inleidende bepalingen, met inbegrip van een aantal definities.

In hoofdstuk 2 (artikelen 3 en 4) wordt de oprichting van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag geregeld, en de samenwerking van het meldpunt AJH en het VMRI die ermee gepaard gaat.

In hoofdstuk 3 (artikelen 5 tot 16) wordt de oprichting van het meldpunt AJH geregeld. Zo worden de werkingsprincipes van het meldpunt AJH bepaald (artikel 6), evenals diens opdrachten en bevoegdheden (artikelen 7 tot 12). Ook wordt de verwerking van persoonsgegevens door het meldpunt AJH geregeld (artikelen 13 tot 16).

Hoofdstuk 4 (artikelen 17 en 18) bevat algemene bepalingen betreffende grensoverschrijdend gedrag in sectoren en organisaties die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen.

In hoofdstuk 5 (artikelen 19 tot 27) wordt het decreet van 28 oktober 2022 'tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut' gewijzigd teneinde het aan te passen aan de oprichting van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag en aan de rol die het VMRI in dat meldpunt speelt.

In hoofdstuk 6 (artikel 28) wordt voorzien in een evaluatie van het aan te nemen decreet door de Vlaamse Regering uiterlijk binnen drie jaar na de inwerkingtreding ervan.

BEVOEGDHEID

3.1. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 71.275/3 in herinnering heeft gebracht, komt het in beginsel elke wetgever toe om, binnen de eigen bevoegdheidssfeer,

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

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

door hogere rechtsnormen omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren. Die bevoegdheid houdt tevens de bevoegdheid in om instellingen op te richten die belast worden met het beschermen en bevorderen van deze grondrechten.[2]

In zoverre de ontworpen regeling ertoe strekt het recht op bescherming van de fysieke en psychologische integriteit, dat onder meer vervat ligt in de artikelen 2, 3 of 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens,[3] te waarborgen, en discriminatie te bestrijden,[4] vermag de decreetgever dan ook voorzien in de oprichting van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag, dat als doelstelling "de aanpak van grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse sectoren" heeft (artikel 3, § 1, tweede lid, van het voorontwerp), en om de organisatie, bevoegdheden en werking hiervan te regelen.

3.2. Uit de ontworpen regeling blijkt voorts dat het voorontwerp in beginsel kan worden ingepast in de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

Zo wordt, zoals vermeld, in artikel 3, § 1, tweede lid, van het voorontwerp bepaald dat het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag als doel heeft grensoverschrijdend gedrag aan te pakken "in de Vlaamse sectoren", waarmee de aangelegenheden worden bedoeld die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen.[5] Luidens artikel 5, vijfde lid, van het voorontwerp is het meldpunt AJH toegankelijk voor elke persoon met een melding over grensoverschrijdend gedrag in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest vallen. Meldingen die geen betrekking hebben op een dergelijke aangelegenheid zijn onontvankelijk.[6] De ontworpen regeling bevat weliswaar geen gelijkaardige bepaling wat het VMRI betreft, maar aangezien luidens artikel 3, § 2, eerste lid, van het voorontwerp het VMRI samenwerkt met het meldpunt AJH "met behoud van hun respectieve bevoegdheden en mandaat", volgt dit reeds uit hetgeen is bepaald in artikel 6, eerste lid, van het decreet van 28 oktober 2022 en, wat klachten betreft, uit het toepassingsgebied van het decreet van 8 mei 2002 'houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt' en het decreet van 10 juli 2008 'houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en

[2] Adv.RvS 71.275/3 van 7 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 juli 2022 'tot machtiging aan de Vlaamse Regering om het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op te zeggen' en tot het decreet van 28 oktober 2022, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 1357/1, 494-495, opmerking 3.

[3] Zie o.m. EHRM (Grote Kamer) 12 november 2013, nr. 5786/08, *Söderman t. Zweden*, § 80; EHRM 22 juni 2021, nr. 22597/16, *R.B. t. Estland*, § 78.

[4] In de memorie van toelichting wordt dienaangaande uiteengezet dat de oprichting van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag "een versterking [betekent] van het antidiscriminatiebeleid" en dat "[v]ia de samenwerking tussen het Vlaams Mensenrechteninstituut en het Agentschap Justitie en Handhaving (…) slachtoffers van discriminatie bijkomende ondersteuning [zullen] kunnen krijgen".

[5] Zie opmerking 10.1.

[6] Artikel 7, derde lid, 4°, van het voorontwerp.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

gelijkebehandelingsbeleid', waarnaar artikel 13, § 1, eerste lid, van het decreet van 28 oktober 2022 verwijst.[7]

3.3. Het aan te nemen decreet moet hoe dan ook zo worden geïnterpreteerd dat het overeenstemt met de bevoegdheidsverdelende regels. Dat is met name het geval voor artikel 8, derde lid, van het voorontwerp en het ontworpen artikel 22, tweede en derde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 (artikel 25, 1° en 2°, van het voorontwerp), waarin geen of niet langer gewag wordt gemaakt van "overheden of openbare instellingen van of die afhangen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap" maar van "overheden, openbare instellingen en organisaties". Voor zover de ontworpen regeling ertoe beperkt is de mogelijkheid om bij een verzoek om informatie of om documentatie een dwingende termijn op te leggen of om ter plaatse te gaan, uit te breiden tot organisaties[8] die, net zoals de overheden en openbare instellingen die in die bepaling worden vermeld, onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest ressorteren, kan ze worden aanvaard. Niettemin is het raadzaam om die bevoegdheidsafbakening alsnog te preciseren door in artikel 8, derde lid, van het voorontwerp en in het ontworpen artikel 22, derde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 te schrijven "overheden, openbare instellingen en organisaties van of die afhangen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap".

3.4. Ook artikel 17 van het voorontwerp, naar luid waarvan de definitie van grensoverschrijdend gedrag, vermeld in artikel 2, 7°, van het aan te nemen decreet binnen de organisaties en sectoren die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, als algemeen geldende definitie van grensoverschrijdend gedrag moet worden beschouwd, moet bevoegdheidsconform worden gelezen. Dit houdt met name in dat die organisaties en sectoren voor wat de toepassing betreft van de wet van 4 augustus 1996 'betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk', de in artikel 32*ter* van die wet vermelde definities van de begrippen "geweld op het werk", "pesterijen op het werk" en "ongewenst seksueel gedrag op het werk" kunnen blijven gebruiken. Het gegeven dat, volgens de memorie van toelichting, de in artikel 2, 7°, van het voorontwerp vervatte definitie aansluit bij de definitie gehanteerd in de wet van 4 augustus 1996 kan niet betekenen dat de voormelde organisaties en sectoren ook voor de toepassing van die wet de definitie vervat in artikel 2, 7°, van het voorontwerp zouden moeten hanteren.

3.5.1. In het verlengde hiervan moet worden opgemerkt dat krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' de federale overheid bevoegd is inzake arbeidsrecht en sociale zekerheid. Uit artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van die bijzondere wet blijkt voorts dat de federale overheid bevoegd is inzake

[7] Zie adv.RvS 71.275/3 van 7 juni 2022, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 1357/1, 496-497, opmerking 5.

[8] Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wijziging van artikel 22 van het decreet van 28 oktober 2022 ertoe strekt "om de toegang tot informatie voor het VMRI te verbeteren via de mogelijkheid tot het opleggen van dwingende termijnen om een verzoek tot informatie of documentatie te beantwoorden alsook de mogelijkheid om ter plaatse te gaan zowel overheden en openbare instellingen als bij andere organisaties. Onder organisaties kunnen ook ondernemingen, instellingen, en diensten worden begrepen". Vermits artikel 22, eerste lid, van het decreet van 28 oktober 2022 niet wordt gewijzigd, moet worden aangenomen dat die mogelijkheid geen betrekking heeft op particulieren: zie opmerking 15.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

arbeidsbescherming. Die bevoegdheid omvat het welzijn op het werk,[9] met inbegrip van de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk.[10] De op grond van die bevoegdheid genomen wet van 4 augustus 1996 heeft een algemene draagwijdte en is van toepassing op zowel de publieke als de private sector, ongeacht de aard van de arbeidsverhouding (statutair of contractueel) en, ingeval van de publieke sector, ongeacht het bevoegdheidsniveau (federaal of deelstatelijk).[11] Op grond van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet, zijn de gemeenschappen wel bevoegd om specifieke regels aan te nemen die van toepassing zijn op het onderwijzend personeel.[12]

3.5.2. De ontworpen regeling is van toepassing op grensoverschrijdend gedrag in alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen,[13] en betreft derhalve ook grensoverschrijdend gedrag op het werk. De gemachtigde bevestigde dat de ontworpen regeling ook van toepassing zou kunnen zijn op werknemers in de zin van artikel 2, § 1, van de wet van 4 augustus 1996:

> "Het aanknopingspunt om te bepalen of het een Vlaamse dan wel federale bevoegdheid is, betreft niet de werkgever-werknemer-relatie, maar wel de organisatie waarbinnen het grensoverschrijdend gedrag plaatsvindt. De relatie tussen de personen waartussen het grensoverschrijdend gedrag plaatsvindt, is niet relevant. Dit kan werkgever-werknemer zijn, maar kan even goed tussen collega's of tussen een werknemer en bv. een vrijwilliger."

3.5.3. Door in de oprichting te voorzien van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag doet de ontworpen regeling echter geen afbreuk aan de in hoofdstuk VI*bis* van de wet van 4 augustus 1996 vervatte beschermingsmechanismes. Zo ontslaat de ontworpen regeling de werkgever niet van de in de bepalingen van dat hoofdstuk vervatte verplichtingen. De bijstand die het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag aan de melder van grensoverschrijdend gedrag geeft, evenals de opdrachten die het meldpunt AJH overeenkomstig artikel 7 vervult, staan de taken die de preventieadviseur en de vertrouwenspersoon uitoefent op grond van de wet 4 augustus 1996 ook niet in de weg.

Overigens geldt voor het meldpunt AJH als een van de werkingsprincipes dat "er wordt ingezet op samenwerking en maximale complementariteit met de dienstverlening en ondersteuning rond grensoverschrijdend gedrag die Vlaams, sectoraal, of op niveau van de beleidsdomeinen is uitgebouwd".[14] De gemachtigde bevestigde dat onder "maximale complementariteit" met de reeds bestaande dienstverlening en ondersteuning ook "maximale

---

[9] Zie o.a. GwH 28 september 2006, nr. 147/2006, B.20.4; GwH 30 september 2021, nr. 120/2021, B.11.

[10] Adv.RvS 36.067/2 van 26 november 2003 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van het College van de Franse Gemeenschapscommissie nr. 2002/838 van 12 februari 2004 'relatif à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail pour le personnel des services du Collège de la Commission communautaire française'.

[11] *Ibid*.

[12] Zie o.m. adv.RvS 75.502/3 van 18 maart 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2024 'tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de modernisering van het hr-beleid, uitstroom', opmerking 4.2; zie ook GwH 30 september 2021, nr. 120/2021, B.11.

[13] Zie artikel 3, § 1, tweede lid, en artikel 5, vijfde lid, van het voorontwerp.

[14] Artikel 6, eerste lid, 4°, van het voorontwerp.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

complementariteit” ten aanzien van de vertrouwenspersonen en preventieadviseurs wordt bedoeld waarin de wet van 4 augustus 1996 voorziet. Uit artikel 10, § 1, eerste lid, van het voorontwerp vloeit bovendien voort dat de opdracht van het meldpunt AJH subsidiair is aan die van “een andere instantie, waaronder een intern meldpunt binnen een organisatie”. Hieronder lijkt ook de preventieadviseur of de vertrouwenspersoon te moeten worden begrepen.

Er kan dus worden aangenomen dat de decreetgever door de oprichting van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag en de ontworpen regeling van diens organisatie, werking en bevoegdheden de federale bevoegdheid inzake arbeidsbescherming niet betreedt.

3.5.4.1. Er moet evenwel een voorbehoud worden gemaakt wat betreft artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp, naar luid waarvan de personen die worden gevraagd om informatie of documenten te bezorgen, ten aanzien van het meldpunt AJH ontheven zijn van hun plicht tot geheimhouding over feiten waarvan ze op de hoogte zijn en over gegevens waarover ze beschikken door hun staat of beroep, met uitzondering van de gegevens die door het medisch geheim beschermd zijn. Ook in het ontworpen artikel 22, vijfde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 (artikel 25, 3°, van het voorontwerp) wordt bepaald dat personen die worden gevraagd om informatie of documenten over te leggen, ontheven worden van hun plicht tot geheimhouding ten aanzien van het VMRI in verband met feiten en gegevens die betrekking hebben op intimidatie of seksuele intimidatie als vermeld in artikel 17 van het decreet van 10 juli 2008 en waarvan ze kennis hebben genomen in hun hoedanigheid van noodzakelijke vertrouwenspersoon.

De draagwijdte van die ontheffing van de geheimhoudingsplicht is onduidelijk. Bij de totstandkoming van wat artikel 22, vierde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 is geworden, dat een gelijkaardige bepaling bevat als artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp, werd beklemtoond dat die ontheffing geen uitzondering inhoudt op de strafrechtelijk beschermde regel van het beroepsgeheim vervat in artikel 458 van het Strafwetboek.[15] Ook in de memorie van toelichting bij het thans voorliggende voorontwerp wordt ten aanzien van artikel 8 gesteld dat deze bepaling “geen impact [heeft] op de reeds bestaande concepten zoals het gedeeld beroepsgeheim, de noodtoestand en het gezamenlijk beroepsgeheim”.

Bovendien verschilt de formulering in artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp en in het ontworpen artikel 22, vijfde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 van die in artikel 18 van het voorontwerp, dat in de mogelijkheid voorziet om grensoverschrijdend gedrag te melden zonder dat de betrokkenen strafbaar kunnen worden gesteld wegens eventuele miskenning van het beroepsgeheim.

De gemachtigde verklaarde evenwel dat artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp “een gedeeltelijke uitzondering [betreft] op de strafrechtelijk beschermde regel van het beroepsgeheim vervat in artikel 458 van het Strafwetboek”. Wat artikel 25 van het voorontwerp

[15] *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 38. Als die ontheffing geen betrekking kan hebben op het strafrechtelijk beschermde beroepsgeheim, rijst de vraag wat dan wel de reikwijdte is van een ontheffing van de geheimhoudingsplicht in verband met feiten waarvan men kennis heeft en gegevens waarover men beschikt door zijn staat of beroep: zie adv.RvS 74.809/3 van 5 december 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2023 ‘over de samenstelling van en de procedure voor de geschillenkamer van het Vlaams Mensenrechteninstituut’, opmerking 12.2.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

betreft, verklaarde hij dan weer dat "[d]eze passage (…) geen uitzondering [inhoudt] op de strafrechtelijk beschermde regel van het beroepsgeheim vervat in artikel 458 van het Strafwetboek".

3.5.4.2. Voor zover de ontheffing van de geheimhoudingsplicht waarin artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp en het ontworpen artikel 22, vijfde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 voorzien, ook betrekking heeft op het beroepsgeheim vervat in artikel 458 van het Strafwetboek, hetgeen verduidelijkt zou moeten worden, moet worden opgemerkt dat overeenkomstig artikel 32*quinquiesdecies*, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 de preventieadviseurs en de vertrouwenspersonen gehouden zijn door het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek. Artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp en het ontworpen artikel 22, vijfde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 zouden dan in een uitzondering hierop voorzien.

3.5.4.3. Artikel 458 van het Strafwetboek voorziet evenwel zelf in een uitzondering op het beroepsgeheim in het geval dat de wet, het decreet of de ordonnantie de in die bepaling vermelde personen verplicht of toelaat geheimen bekend te maken. Aldus zou de ontworpen regeling gebruik maken van een mogelijkheid tot uitzondering waarin artikel 458 van het Strafwetboek zelf voorziet.

Zelfs indien dat niet het geval zou zijn,[16] zou voor de ontworpen regeling een beroep kunnen worden gedaan op de impliciete bevoegdheden vervat in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Er kan immers worden aangenomen dat de ontworpen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, vermits anders het meldpunt AJH en het VMRI hun opdrachten niet op een effectieve manier kunnen uitoefenen. Er kan ook worden aangenomen dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de ontworpen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is. Uit de ontworpen regeling vloeit immers voort dat de ontheffing van de geheimhoudingsplicht beperkt is tot de gevallen waarin dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van de opdrachten van het meldpunt AJH en het VMRI. Ofschoon die gevallen nader zouden moeten worden omschreven,[17] gaat het derhalve niet om een uitzondering met een algemene draagwijdte. Bovendien geldt die uitzondering niet voor gegevens die door het medisch beroepsgeheim zijn beschermd. Ten slotte blijkt uit het voormelde artikel 458 van het Strafwetboek dat ook de federale wetgever in uitzonderingen op het beroepsgeheim heeft voorzien.

[16] De mogelijkheid om bij decreet of ordonnantie bij wijze van uitzondering op het beroepsgeheim in een toelating of verplichting te voorzien om geheimen bekend te maken, lijkt beperkt te zijn tot aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten behoren: zie adv.RvS 60.253/3 van 18 november 2016 over een voorstel van wet 'betreffende het casusoverleg tussen dragers van een beroepsgeheim', *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-1910/002, 4, opmerking 3 (waarin de Raad van State opmerkte dat de gemeenschappen en de gewesten op een bepaald, *tot hun bevoegdheid behorend, domein* een specifieke regeling zouden kunnen uitwerken die afwijkt van de algemene federale regeling van de strafbaarstelling van het beroepsgeheim).

[17] Zie opmerking 5.5.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Het meldpunt AJH als onderdeel van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag

4.1. Het voorontwerp voorziet in de oprichting van een meldpunt AJH binnen het Agentschap Justitie en Handhaving, als onderdeel van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag. De medewerkers van het meldpunt AJH oefenen hun functie op onafhankelijke, zorgvuldige, onpartijdige en toegankelijke wijze uit en krijgen met betrekking tot individuele dossiers geen instructies van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een andere bestuurlijke of particuliere entiteit, noch op directe noch op indirecte wijze (artikel 5 van het voorontwerp).

4.2. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds meermaals heeft opgemerkt,[18] komt het op grond van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in beginsel uitsluitend aan de regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Die bepaling staat er derhalve aan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de regering. Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten, wat hij nochtans doet met de bepalingen van het voorontwerp die betrekking hebben de oprichting en de werking van het meldpunt AJH. Het gaat immers om een onafhankelijke werking, zonder rechtspersoonlijkheid, binnen het Agentschap Justitie en Handhaving.

4.3. In dit geval kan het optreden van de decreetgever echter worden verantwoord vermits wordt voorzien in een samenwerking van het meldpunt AJH met het VMRI, dat een autonome dienst is met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht staat van het Vlaams Parlement en waarvan de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht, ingevolge artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bij decreet geregeld moeten worden. Voorts wordt in de artikelen 13 en 14 van het voorontwerp de verwerking van persoonsgegevens door het meldpunt AJH geregeld, wat overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet een aan de decreetgever voorbehouden aangelegenheid is. Hetzelfde geldt voor zover de ontheffing van de geheimhoudingsplicht waarin artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp voorziet ook betrekking heeft op het beroepsgeheim (zie opmerking 3.5.4.1).[19] In zoverre die bepaling de omvang van de in artikel 458 van het Strafwetboek opgenomen strafbaarstelling van de schending van het

[18] Zie o.m. adv.RvS 33.992/3 van 5 november 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1612/1, 89-90, opmerking 2; adv.RvS 44.208/3 van 18 maart 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 december 2008 'houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 inzake de beheersovereenkomsten, de interne controle en interne audit', *Parl.St.* Vl.Parl. 2007-08, nr. 1821/1, 27, opmerking 3; adv.RvS 57.163/3 van 23 maart 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 juni 2015 'tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening', *Parl.St.* Vl. Parl. 2014-2015, nr. 336/1, 70, opmerking 3.

[19] Zie ook GwH 15 juli 2021, nr. 107/2021, B.18.2.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

beroepsgeheim zou bepalen, moet bovendien worden voldaan aan het uit de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet voortvloeiende legaliteitsbeginsel in strafzaken.[20]

B. Uitzonderingen op het beroepsgeheim

5.1. Luidens artikel 18 van het voorontwerp kunnen medewerkers in sectoren en van organisaties waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is, wanneer ze van oordeel zijn dat de integriteit van een persoon in het gedrang is, met het oog op de bescherming van de fysieke of psychische integriteit van een slachtoffer, grensoverschrijdend gedrag waarvan ze bij de uitoefening van hun beroep kennis hebben gekregen, bij het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag melden zonder dat die medewerkers wegens eventuele miskenning van het beroepsgeheim strafbaar kunnen worden gesteld op basis van artikel 458 van het Strafwetboek. Aldus wordt voorzien in een uitzondering op het in die bepaling geregelde beroepsgeheim.

Hetzelfde geldt voor artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp en het ontworpen artikel 22, vijfde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 (artikel 25, 3°, van het voorontwerp), voor zover de ontheffing van de geheimhoudingsplicht waarin die bepalingen voorzien ook betrekking hebben op het beroepsgeheim vervat in artikel 458 van het Strafwetboek (opmerking 3.5.4.1).

5.2. De geheimhoudingsplicht, die door de wetgever aan de houder van het beroepsgeheim is opgelegd, heeft hoofdzakelijk tot doel het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven te beschermen van diegene die iemand in vertrouwen neemt. Daarenboven is de inachtneming van het beroepsgeheim de *conditio sine qua non* voor het instellen van een vertrouwensband tussen de houder van het geheim en de persoon die iemand in vertrouwen neemt. Alleen die vertrouwensband maakt het voor de houder van het beroepsgeheim mogelijk de persoon die hem in vertrouwen neemt op dienstige wijze bijstand te verlenen.

Het beroepsgeheim is evenwel niet absoluut. Artikel 458 van het Strafwetboek bepaalt overigens dat de houders van het beroepsgeheim niet strafbaar zijn wanneer de wet, het decreet of de ordonnantie hen verplicht of toelaat de geheimen die hen zijn toevertrouwd, bekend te maken.[21]

5.3. In het licht van het voorgaande moet worden nagegaan of de ontheffing van het beroepsgeheim waarin de ontworpen regeling voorziet, niet op onevenredige wijze afbreuk kan doen aan de rechten van de personen wier geheimhoudingsplicht zou worden ontheven, noch aan de rechten van de personen die aan hen elementen zouden hebben toevertrouwd die onder dat geheim vallen.

[20] Zie het voormelde zie adv.RvS 60.253/3 van 18 november 2016, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-1910/002, 7, opmerking 8.

[21] GwH 14 maart 2019, nr. 44/2019, B.4.1; GwH 1 april 2021, nr. 52/2021, B.9.5 en B.9.6; GwH 15 juli 2021, nr. 107/2021, B.19.2 en B.19.3.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

5.4. De ontheffing van het beroepsgeheim waarin artikel 18 van het voorontwerp voorziet is beperkt tot het geval waarin de integriteit van een persoon in het gedrang is. Voorts kunnen de betrokken medewerkers “alleen de noodzakelijke informatie meedelen aan het meldpunt als ze de fysieke of psychische integriteit van het slachtoffer niet zelf of met behulp van anderen kunnen garanderen”. Bovendien blijkt uit de memorie van toelichting dat die “uitzonderingen op het beroepsgeheim strikt toegepast worden” en dat “[h]et doorbreken van het beroepsgeheim (…) steeds een subsidiair karakter [heeft]”. In zoverre artikel 18 van het voorontwerp in de mogelijkheid voorziet om grensoverschrijdend gedrag te melden waarvan de betrokkenen bij de uitoefening van hun beroep kennis hebben gekregen, gaat het ten slotte om een spreekrecht, niet om een spreekplicht.

Gelet hierop kan worden aangenomen dat die ontheffing evenredig is met het door de decreetgever nagestreefde doel, namelijk de bescherming van de fysieke of psychische integriteit van een slachtoffer . De vraag rijst evenwel of de ontworpen bepaling niet overbodig is, en of het geval waarin de integriteit van een persoon in het gedrang komt niet kan worden gelijkgesteld met een geval van noodtoestand waarop een houder van een beroepsgeheim zich kan beroepen om het beroepsgeheim te verbreken.[22]

Indien het de bedoeling zou zijn van de stellers van het voorontwerp om te voorzien in een uitzondering op het beroepsgeheim die verder gaat dan het geval van de noodtoestand, is het aangewezen om dit in de memorie van toelichting te verduidelijken en verder te verantwoorden.

5.5. Voor zover de ontheffing van de geheimhoudingsplicht waarin artikel 8, vierde lid, van het voorontwerp en het ontworpen artikel 22, vijfde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 voorzien, ook betrekking heeft op het beroepsgeheim vervat in artikel 458 van het Strafwetboek (opmerking 3.5.4.1), moeten de omstandigheden waarin die ontheffing geldt, duidelijker worden omschreven. Uit de samenhang van de ontworpen bepalingen met artikel 8, eerste lid, van het voorontwerp en artikel 22, eerste lid, van het decreet van 28 oktober 2022 blijkt immers dat ze van toepassing zijn op alle personen en alle informatie en documentatie die redelijkerwijze nodig zijn om de opdrachten van het meldpunt AJH vermeld in artikel 7 van het voorontwerp en de bevoegdheden van het VMRI uit te oefenen. Enkel ten aanzien van het VMRI wordt gepreciseerd dat het moet gaan om “feiten en gegevens die betrekking hebben op intimidatie of seksuele intimidatie”.

In de noodzakelijke afweging tussen de in het geding zijnde belangen, volstaat het feit dat de betrokken informatie “redelijkerwijze nodig” is voor het meldpunt AJH of het VMRI om hun respectieve opdrachten of bevoegdheden uit te voeren niet als verantwoording voor dergelijke schending van het beroepsgeheim, dat hoofdzakelijk tot doel heeft het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven te beschermen van degene die iemand in vertrouwen neemt.

Dat is des te meer het geval nu de opdrachten van het meldpunt AJH vermeld in artikel 7 van het VMRI zich niet beperken tot een individueel aanbod voor personen die een melding van grensoverschrijdend gedrag doen (artikel 7, eerste lid, 1°), maar zich ook uitstrekken tot het verstrekken van beleidsadviezen en de opvolging en de ondersteuning van organisaties die

[22] GwH 1 april 2021, nr. 52/2021, B.9.6. Zie ook GwH 14 maart 2019, nr. 44/2019, B.5.1.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

betrokken zijn bij meldingen van grensoverschrijdend gedrag (artikel 7, eerste lid, 2°). Ook de bevoegdheden van het VMRI zijn niet beperkt tot bijstand in individuele gevallen,[23] maar betreffen tevens bewustwordingsacties, de uitvoering van onafhankelijke studies en onderzoeken, het verlenen van adviezen, en de samenwerking met andere instellingen.[24] Die opdrachten en bevoegdheden lijken niet van die aard te zijn dat ze een ontheffing van het beroepsgeheim verantwoorden.

C. De regeling van de verwerking van persoonsgegevens

6.1. In de artikelen 13 tot 16 van het voorontwerp en in het ontworpen artikel 28 van het decreet van 28 oktober 2022 (artikel 27 van het voorontwerp) wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die met de ontworpen regeling gepaard gaat.

6.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[25]

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van de Raad van State van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[26]

In het licht hiervan moet het volgende worden opgemerkt over de ontworpen regeling.

[23] Afdeling 4 van titel 3, hoofdstuk 2, van het decreet van 28 oktober 2022.

[24] Afdelingen 1 tot 3 en 6 van titel 3, hoofdstuk 2, van het decreet van 28 oktober 2022.

[25] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

[26] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

6.3.1. In artikel 13, § 1, eerste lid, van het voorontwerp worden de categorieën van persoonsgegevens bepaald die kunnen worden verwerkt door het meldpunt AJH. Tot die categorieën behoren “andere gegevens die noodzakelijk zijn om de doelstelling van het meldpunt te realiseren” (artikel 13, § 1, eerste lid, 11°).

Gevraagd wat hieronder begrepen kan worden, antwoordde de gemachtigde:

> “Andere gegevens slaan bijvoorbeeld op verblijfsstatuut en gegevens rond schulden en solvabiliteit. Normaal gezien worden dergelijke gegevens niet verwerkt maar dit kan mogelijk toch noodzakelijk zijn in een concreet dossier en willen we derhalve niet uitsluiten.”

Uit het ontworpen punt 11° kan evenwel niet worden afgeleid over welke andere gegevens het zou gaan.[27] Bijgevolg moet deze categorie nauwkeuriger worden omschreven, bijvoorbeeld door gewag te maken van “andere gegevens die onontbeerlijk zijn voor een goed begrip van de context van het grensoverschrijdend gedrag dat wordt gemeld”. De (rest)categorie waarin het ontworpen punt 11° voorziet lijkt immers in hoofdzaak tot doel te hebben om het mogelijk te maken feitelijke gegevens die in het kader van een specifieke melding relevant kunnen zijn, maar niet op voorhand bepaalbaar zijn, te bewaren in de verslagen die in het kader van de behandeling van de melding worden gemaakt.

6.3.2. De “gegevens over de gezondheid”, “gegevens waaruit de herkomst of afkomst blijkt” en “gegevens over seksueel gedrag of seksuele oriëntatie” (artikel 13, § 1, eerste lid, 7°, 9° en 10° van het voorontwerp) zijn bijzondere categorieën van persoonsgegevens zoals vermeld in artikel 9 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG).

Gevraagd of aan de in artikel 9, lid 2, van de AVG bepaalde voorwaarden voor de verwerking van dergelijke bijzondere categorieën van persoonsgegevens is voldaan, antwoordde de gemachtigde dat dergelijke gegevens verwerkt kunnen worden met het oog “op het beschermen van slachtoffers en potentiële slachtoffers en het bevorderen van persoonlijk en professioneel herstel van melders”, wat kan worden beschouwd als een taak “van zwaarwegend algemeen belang” in de zin van artikel 9, lid 2, g), van de AVG.[28]

Hiermee kan worden ingestemd, al moet er wel over gewaakt worden dat overeenkomstig die bepaling “passende en specifieke maatregelen” worden genomen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. Hetzelfde geldt voor de “politionele en gerechtelijke gegevens” vermeld in artikel 13, § 1, eerste lid, 6°, van het

[27] Elke gegevensverwerking moet overigens noodzakelijk zijn in het licht van zijn doel, gelet op het beginsel van de minimale gegevensverwerking vervat in artikel 5, lid 1, c), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

[28] De gemachtigde gaf nog volgend voorbeeld: “Als deze persoonsgegevens niet zouden mogen worden verwerkt, zou het VMGOG bijvoorbeeld pesterijen omwille van geaardheid niet kunnen registreren.”

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

voorontwerp en in het ontworpen artikel 28, § 5, 7°, van het decreet van 28 oktober 2022 (artikel 27, 3°, van het voorontwerp).[29]

Gevraagd of in dergelijke maatregelen is voorzien, antwoordde de gemachtigde:

> "De rechten en vrijheden van betrokkenen vinden passende waarborgen in de beperkte bewaartermijnen conform §3, het beroepsgeheim van de medewerkers van het meldpunt AJH, de beveiligde omgeving waarin de gegevens worden verwerkt en bewustmakingscampagnes bij de medewerkers omtrent minimale gegevens verwerking : gegevens enkel verwerken indien relevant voor het dossier."

Ook hiermee kan worden ingestemd, al strekt het tot aanbeveling om met het oog op het beginsel van de minimale gegevensverwerking te bepalen dat dergelijke bijzondere categorieën van persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt voor zover deze onontbeerlijk zijn voor een goed begrip van de context van het grensoverschrijdend gedrag dat wordt gemeld.

6.4. Artikel 13, § 1, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt de categorieën van personen van wie persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. Er wordt voorzien in de verwerking van persoonsgegevens van "personen die een relevante betrokkenheid vertonen met de context van het grensoverschrijdend gedrag dat wordt gemeld".

Ondervraagd over wat hieronder begrepen kan worden, antwoordde de gemachtigde:

> "Het klopt dat dit een ruime categorie is. De betrokkenheid moet uiteraard relevant zijn voor de behandeling van de melding maar kan moeilijk specifieker bepaald worden aangezien dit steeds casusafhankelijk is. De melder is immers niet steeds slachtoffer maar kan ook vermeende pleger, getuige, … zijn. Er kan dan ook niet van vaste rollen worden uitgegaan."

Uit de ontworpen bepaling kan evenwel onvoldoende worden afgeleid om welke andere personen het zou kunnen gaan. Hoewel ermee kan worden ingestemd dat de context relevant is om te bepalen van welke specifieke personen gegevens worden verwerkt, zou de "relevante betrokkenheid" van de personen in kwestie ten aanzien van de feiten nauwkeuriger moeten worden omschreven, al was het maar door in een (enuntiatieve) opsomming te voorzien.

6.5.1. In artikel 13, § 3, van het voorontwerp worden de bewaartermijnen bepaald van de door het meldpunt AJH verwerkte gegevens.

Luidens het eerste lid van die bepaling mogen die gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de doelstelling vermeld in artikel 3, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, namelijk de aanpak van grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse sectoren. Vermits in artikel 5, lid 1, e), van de AVG reeds wordt bepaald dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt noodzakelijk is, moet dit niet worden herhaald in de tekst van artikel 13, § 3, eerste lid, van het voorontwerp.

[29] Zie immers artikel 10 van de AVG.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

6.5.2. Artikel 13, § 3, tweede tot vierde lid, van het voorontwerp voorziet in een maximale bewaartermijn van een jaar (voor onontvankelijke meldingen), drie jaar (voor meldingen met maximaal drie contactopnames) of tien jaar (voor meldingen met meer dan drie contactopnames).

Gevraagd naar een verantwoording voor de maximale bewaartermijn van tien jaar, antwoordde de gemachtigde:

> "De maximale bewaartermijn van 10 jaar is noodzakelijk om de meldingen van grensoverschrijdend gedrag op een correcte manier te kunnen aanpakken, om duplicaten te vermijden, 'veelmelders' te herkennen, informatie beschikbaar te houden zodat deze indien de melder dit wenst in de toekomst nog kan gebruikt worden en zodat er na afsluiten van het dossier nog inzage kan zijn in het dossier wanneer er bijvoorbeeld een nieuwe melding over eenzelfde organisatie/persoon binnenkomt Slachtoffers van grensoverschrijdend gedrag hebben soms tijd nodig om bepaalde stappen te kunnen zetten en lopen bijvoorbeeld eerst een traject bij een psycholoog vooraleer ze echt stappen durven zetten binnen een organisatie."

Ofschoon die bewaartermijnen in beginsel kunnen worden aanvaard moet, wat de bewaartermijn van tien jaar betreft, in een aanvangspunt worden voorzien dat toelaat op een voldoende rechtszekere wijze te bepalen wanneer die bewaartermijn verstrijkt. In artikel 13, § 3, vierde lid, van het voorontwerp wordt dienaangaande weliswaar bepaald dat die termijn aanvangt "op de datum dat het dossier bij het meldpunt wordt afgesloten", maar het voorontwerp bevat geen enkele regeling over het afsluiten van een dossier door het meldpunt AJH. Ofwel moet in een dergelijke regeling worden voorzien, ofwel moet voor de bewaartermijn een ander aanvangspunt worden gekozen, zoals de datum van de laatste contactopname.

6.5.3. Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 28, § 8, van het decreet van 28 oktober 2022 (artikel 27, 5°, van het voorontwerp), dat in een bewaartermijn voorziet van tien jaar "nadat het VMRI de behandeling van de melding of de klacht, vermeld in artikel 12, eerste lid, en artikel 13, §1, heeft afgesloten". Ook in het decreet van 28 oktober 2022 wordt het moment waarop de behandeling van de melding of de klacht wordt afgesloten immers niet duidelijk geregeld. Zelfs bij oordelen van de geschillenkamer is dit niet vanzelfsprekend, aangezien het VMRI op grond van artikel 18, eerste lid, van het decreet van 28 oktober 2022 bevoegd is om deze oordelen "actief en nauwgezet" op te volgen voor een onbepaalde duur en het ontworpen tweede lid van die bepaling in een rapporteringsverplichting voorziet een jaar nadat de betrokken partijen het oordeel van de geschillenkamer hebben ontvangen (artikel 24 van het voorontwerp).

Er moet derhalve in een duidelijke(re) regeling worden voorzien van het moment waarop een melding of een klacht door het VMRI wordt afgesloten, of er moet voor de bewaartermijn een ander aanvangspunt worden gekozen.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

D. Wetgevingstechnische opmerking

7. Bij verwijzingen binnen een tekst moet in de regel niet worden vermeld dat het gaat om de voorliggende tekst.[30] Gelet hierop kunnen in de artikelen 10, § 1, tweede lid, en 13, § 1, eerste en derde lid, 6°, van het voorontwerp de woorden "van dit decreet" worden weggelaten. In de artikelen 3, § 2, 12, eerste lid, en 14, § 1, eerste lid, van het voorontwerp en in het ontworpen artikel 13/1, eerste lid, van het decreet van 28 oktober 2022 (artikel 23 van het voorontwerp) kunnen die woorden echter worden behouden om verwarring te vermijden met verwijzingen naar bepalingen van een andere tekst die eveneens in die artikelen voorkomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

8. Het strekt tot aanbeveling om het opschrift van het voorontwerp aan te vullen, opdat duidelijker blijkt dat het aan te nemen decreet ook algemene bepalingen bevat betreffende grensoverschrijdend gedrag in Vlaamse sectoren en organisaties (hoofdstuk 4) en dat het strekt tot wijziging van het decreet van 28 oktober 2022 (hoofdstuk 5).

Artikel 2

9. In artikel 2, 7°, van het voorontwerp wordt het begrip 'grensoverschrijdend gedrag' gedefinieerd als volgt:

"elke aantasting van de integriteit van een persoon wegens seksuele intimidatie, geweld, pesterijen of intimidatie".

Die definitie verschilt echter van de definitie van hetzelfde begrip in artikel I.3, 33°/0 van de Codex Hoger Onderwijs, zoals ingevoegd bij artikel 2, 2°, van het decreet van 8 december 2023 'over grensoverschrijdend gedrag in het hoger onderwijs'. In die bepaling wordt dat begrip als volgt gedefinieerd:

"elke aantasting van de integriteit van een persoon, waaronder machtsmisbruik, ongewenst seksueel gedrag, geweld en pesterijen".

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

> "In de Codex Hoger Onderwijs is een bredere en open definitie gehanteerd, aangevuld met mogelijke vormen van aantasting van de integriteit. Om het toepassingsgebied van het VMGOG duidelijker te kunnen afbakenen is ervoor gekozen om de opsomming van vormen van aantasting limitatief te houden ('wegens' i.p.v. 'waaronder'). Daarenboven is de opsomming inhoudelijk hetzelfde, maar werd gezien de samenwerking met het VMRI gekozen voor een afstemming qua terminologie met het Gelijkekansendecreet."

[30] Omzendbrief VR 2019/4 'betreffende de wetgevingstechniek', aanwijzing 135.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

Vermits hogeronderwijsinstellingen, die binnen het toepassingsgebied vallen van deel II, titel 6 (‘Grensoverschrijdend gedrag’), van de Codex Hoger Onderwijs, ook “organisaties en sectoren [zijn] die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen”, zou dit betekenen dat voor die instellingen verwijzingen naar grensoverschrijdend gedrag overeenkomstig artikel 17 van het voorontwerp “minstens” moeten worden gelezen als verwijzingen naar de definitie van grensoverschrijdend gedrag vermeld in artikel 2, 7°, van het voorontwerp. Dat vereiste lijkt evenwel in tegenspraak met het gegeven dat diezelfde instellingen voor de toepassing van voormelde titel 6 de definitie vermeld in artikel I.3, 33°/0, van de Codex Hoger Onderwijs zouden moeten toepassen.

Beide regelingen zouden dan ook beter op elkaar moeten worden afgestemd door in een eenvormige definitie van ‘grensoverschrijdend gedrag’ te voorzien.

Artikel 3

10.1. Luidens artikel 3, § 1, tweede lid, van het voorontwerp is de doelstelling van het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag “de aanpak van grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse sectoren”.

Gevraagd of onder “de Vlaamse sectoren” hetzelfde moet worden begrepen als de “aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen” vermeld in artikel 5, zesde lid, van het voorontwerp, antwoordde de gemachtigde bevestigend en stelde voor om ook in artikel 3, § 1, tweede lid, van het voorontwerp te verwijzen naar “alle aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen”. Hiermee kan worden ingestemd.

10.2. Luidens artikel 3, § 2, tweede lid, van het voorontwerp wordt de samenwerking tussen het meldpunt AJH en het VMRI nader uitgewerkt in een samenwerkingsprotocol, dat naast de afspraken vermeld in artikel 3, § 3, tweede tot vierde lid, van het aan te nemen decreet en in (het ontworpen) artikel 23, vierde lid, van het decreet van 28 oktober 2022, eveneens afspraken bevat met betrekking tot de afstemming tussen het meldpunt AJH en het VMRI bij het verstrekken van beleidsadvies namens het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag.

Die machtiging aan het meldpunt AJH en het VMRI om een samenwerkingsprotocol te sluiten kan worden aanvaard voor zover de inhoud ervan beperkt is tot praktische afspraken over de wijze waarop meldingen worden behandeld en beleidsadvies wordt verstrekt en niet de rechten en verplichtingen van derden worden geregeld. Dat lijkt ook de bedoeling van de stellers van het voorontwerp. Zo wordt in de memorie van toelichting gesteld dat in die protocollen “bijvoorbeeld afspraken [kunnen] worden gemaakt rond doorverwijzing, centrale registratie van meldingen, het afstemmen van de procedures en informatie-uitwisseling. Deze protocollen bevatten ook afspraken met betrekking tot de afstemming tussen het meldpunt AJH en het VMRI wanneer er een beleidsadvies verstrekt wordt door één van beide namens het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag”.

Hetzelfde geldt voor het samenwerkingsprotocol dat het meldpunt AJH overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp kan sluiten met de overheden die

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest omtrent de samenwerking en maximale complementariteit met de dienstverlening en ondersteuning rond grensoverschrijdend gedrag die Vlaams, sectoraal, of op niveau van de beleidsdomeinen is uitgebouwd.[31]

Artikel 4

11. Luidens artikel 4, eerste lid, van het voorontwerp bezorgt het Vlaams Meldpunt voor Grensoverschrijdend Gedrag een *jaarlijks* rapport met geanonimiseerde gegevens over grensoverschrijdend gedrag aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. In het tweede lid van die bepaling wordt de Vlaamse Regering echter gemachtigd om, onder meer, de periodiciteit van de rapportering nader te bepalen.

Gevraagd naar het nut van die machtiging, antwoordde de gemachtigde dat het om een vergissing gaat en dat de verwijzing naar "de periodiciteit" zal worden weggelaten. Hiermee kan worden ingestemd.

Hetzelfde geldt voor de in artikel 11, tweede lid, van het voorontwerp vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering om de periodiciteit van de beleidsaanbevelingen vermeld in het eerste lid van dat artikel nader te bepalen.

Artikel 8

12. Artikel 8 van het voorontwerp regelt het inwinnen van informatie en documentatie door het meldpunt AJH, onder meer door personen te horen, informatie in te winnen, documentatie op te vragen, en ter plaatse bij overheden, openbare instellingen en organisaties vaststellingen te doen. Blijkens de memorie van toelichting is die bepaling geïnspireerd op artikel 22 van het decreet van 28 oktober 2022.

Bij de totstandkoming van laatstvermelde bepaling werd bevestigd dat de ontworpen bepaling geen verplichtingen inhoudt voor particulieren om informatie en documentatie te verstrekken.[32] Vermits artikel 8, eerste lid, van het voorontwerp in dezelfde bewoordingen is geformuleerd als het voormelde artikel 22, eerste lid, van het decreet van 28 oktober 2022, moet worden aangenomen dat hetzelfde geldt voor de ontworpen regeling. In het andere geval, zou de ontworpen regeling immers een inmenging inhouden in het recht op eerbiediging van het privéleven, die moet kunnen worden verantwoord in het licht van artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

[31] Volgens de gemachtigde gaat het om "zeer concrete samenwerkingsafspraken" waarbij "bijvoorbeeld afspraken (kunnen) worden gemaakt rond doorverwijzing, het afstemmen van de procedures en informatie-uitwisseling".

[32] Zie adv.RvS 71.275/3 van 7 juni 2022, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 1357/1, 524-525, opmerking 26.1.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

Artikel 12

13. Luidens artikel 12, eerste lid, van het voorontwerp kan het Agentschap Justitie en Handhaving vrijwilligers als vermeld in artikel 3, 2°, van de wet van 3 juli 2005 ‘betreffende de rechten van vrijwilligers’, inschakelen voor de operationele werking van het meldpunt AJH. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om te bepalen voor welke opdrachten vermeld in artikel 7 van het voorontwerp, vrijwilligers kunnen worden ingezet, en om de voorwaarden voor de inzet van die vrijwilligers en de wijze waarop ze kunnen worden ingezet (nader) te bepalen.

Aangezien de aspecten van het statuut van de vrijwilliger die in de wet van 3 juli 2005 worden geregeld kunnen worden gekoppeld aan aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is,[33] zijn de gemeenschappen en de gewesten in beginsel niet bevoegd om voor vrijwilligers die actief zijn in sectoren die tot hun bevoegdheid behoren, in regels te voorzien die hiervan afwijken. De gemachtigde bevestigde echter dat het niet de bedoeling is van de in artikel 12 van het voorontwerp vervatte machtigingen aan de Vlaamse Regering om af te wijken van hetgeen wordt bepaald in de wet van 3 juli 2005. Onder dat voorbehoud kan de ontworpen regeling worden aanvaard.

Artikel 17

14. Naar luid van artikel 17 van het voorontwerp wordt de definitie van grensoverschrijdend gedrag vermeld in artikel 2, 7°, van het voorontwerp binnen de organisaties en sectoren die onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, als algemeen geldende definitie van grensoverschrijdend gedrag beschouwd en worden verwijzingen naar grensoverschrijdend gedrag binnen de voormelde sectoren en organisaties altijd gelezen minstens als verwijzingen naar die definitie.

Die bepaling is vanuit verschillende oogpunten rechtsonzeker.

Zo doet het woord “minstens” in de tweede zin van artikel 17 van het voorontwerp de indruk ontstaan dat het gegeven dat de in artikel 2, 7°, van het voorontwerp vermelde definitie “als algemeen geldende definitie” wordt beschouwd, nog andere verplichtingen doet ontstaan dan de verplichting om ernaar te verwijzen die uit die zin voortvloeit, zonder dat evenwel wordt gepreciseerd om welke verplichting het dan wel zou gaan.

Voorts is het niet duidelijk wat wordt bedoeld met het vereiste dat verwijzingen naar grensoverschrijdend gedrag binnen de organisaties en sectoren die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, gelezen moeten worden als verwijzingen naar de definitie vervat in artikel 2, 7°. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande bepaald dat “[i]iedere keer de terminologie ‘grensoverschrijdend gedrag’ wordt gebruikt – zoals in regelgeving, interne documenten, brochures, websites, etc. – (…) voor de omschrijving van grensoverschrijdend gedrag minstens naar de definitie, opgenomen in dit ontwerpdecreet, [zal] worden verwezen”. Betekent die verwijzing in de memorie van toelichting naar “regelgeving” dat

[33] Zie adv.RvS 32.779/1 van 21 maart 2002 over een voorstel van wet ‘betreffende de rechten van de vrijwilliger’, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1526/002, 4.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

de Vlaamse Regering bij het nemen van uitvoeringsbesluiten waarin gewag wordt gemaakt van grensoverschrijdend gedrag systematisch zal moeten verwijzen naar de definitie vervat in artikel 2, 7°, van het voorontwerp, ook al gaat het om een uitvoeringsbesluit in een aangelegenheid waarin een andere definitie geldt, zoals het geval is in de Codex Hoger Onderwijs?[34] Moet elk intern document, elke brochure en elke website die betrekking heeft op grensoverschrijdend gedrag een dergelijke verwijzing bevatten, ook al gaat het bijvoorbeeld om een brochure die gericht is op het ruime publiek en die een vulgariserend, niet-juridisch taalgebruik hanteert?

De concrete draagwijdte van artikel 17 van het voorontwerp moet dan ook worden verduidelijkt, minstens in de memorie van toelichting bij het voorontwerp maar beter nog in de tekst ervan.

Artikel 25

15. Artikel 25, 1°, van het voorontwerp strekt ertoe artikel 22, tweede lid, van het decreet van 28 oktober 2022 te vervangen waardoor niet langer wordt bepaald dat de mogelijkheid waarover het VMRI beschikt om in een dwingende termijn te voorzien enkel geldt voor een verzoek tot informatie of documentatie gericht tot overheden of openbare instellingen van of die afhangen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.

Vermits artikel 22, eerste lid, van het decreet van 28 oktober 2022 niet wordt gewijzigd door (artikel 25 van) het voorontwerp, moet om de in opmerking 12 vermelde redenen worden aangenomen dat die bepaling geen verplichting inhoudt voor particulieren om informatie en documentatie te verstrekken, laat staan om die informatie of documentatie binnen een dwingende termijn te verstrekken.

Overigens verklaarde de gemachtigde dat de niet-naleving van de dwingende termijn vermeld in het ontworpen artikel 22, tweede lid, van het decreet van 28 oktober 2022 niet tot een sanctie aanleiding kan geven, zodat de vraag rijst wat dan wordt bedoeld met het dwingende karakter van die termijn. Dat zou in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt.

Artikel 26

16. Zoals de gemachtigde erkende, moet in het ontworpen artikel 23, vierde lid, van het decreet van 28 oktober 2022 worden verwezen naar artikel 13, § 3, vijfde (niet: vierde) lid, van hetzelfde decreet.

Artikel 27

17. In artikel 28 van het decreet van 28 oktober 2022, dat gewijzigd wordt door artikel 27 van het voorontwerp, ontbreekt een bepaling die in de mogelijkheid voorziet dat de personeelsleden van het VMRI persoonsgegevens kunnen delen met het meldpunt AJH, naar

[34] Maar zie opmerking 9.

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡

analogie van hetgeen in omgekeerde zin wordt bepaald in artikel 13, § 1, derde, lid, 3°, van het voorontwerp.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“Het lijkt inderdaad noodzakelijk om een analoge bepaling op te nemen in artikel 28 van het VMRI-decreet.”

Hiermee kan ingestemd worden.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-BJHYJFGDB-HGGIHUQ‡