

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, SPORT, DIERENWELZIEN EN VLAAMSE RAND
DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- Voorontwerp van decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers
 - Tweede principiële goedkeuring

Dit decreet legt de verplichting op aan bepaalde organisaties om aan de hand van een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, het goed en zedelijk gedrag van een nieuwe medewerker, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren. Dit ligt in lijn met artikel 22bis, eerste en vierde lid, van de Grondwet dat zowel bepaalt dat elk kind recht heeft op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit als vereist dat het belang van het kind steeds de eerste overweging dient te zijn bij elke beslissing die het kind aangaat.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit voorontwerp van decreet vloeit voort uit de beleidsmatige doelstelling, opgenomen in het Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 oktober 2020 (VR 2020 2310 DOC.1157/4ter) en de resolutie van 4 juli 2018 betreffende voorstellen voor het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag (Parl.St., VI.Parl. 2017-2018, nr. 1629/4).

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorontwerp van decreet werd principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 16 juli 2021 (VR 2021 1607 DOC.00925-1QUATER, 2021 1607 DOC.00925-2TER en 2021 1607 DOC.00925-3TER). Het

decreet werd voor advies overgemaakt aan de verschillende betrokken adviesraden. Het bijgaande voorontwerp van decreet werd zo aangepast aan volgende adviezen:

- advies nr. 2021/70 van 7 september 2021 van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens;
- advies van 1 september 2021 van de Vlaamse Jeugdraad;
- advies van 2 september 2021 van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
- advies van 3 september 2021 van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC);
- advies van 3 september 2021 van het Horizontaal Overleg Vrijwilligerswerk (met consultatie van de Verenigde Verenigingen en het Steunpunt Vrijwilligerswerk);
- advies van 23 september 2021 van de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor).

Voor een gedetailleerde bespreking van de adviezen wordt verwezen naar p. 8-13 van de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet (zie bijlage 2).

Het voornaamste openstaande punt was de toepasselijkheid van de controle van het uittreksel uit het strafregister in hoofde van vrijwilligers. Op basis van de adviezen werd ervoor gekozen om de controle van toepassing te maken op vrijwilligers, weliswaar onder de voorwaarden bepaald in het ontwerp van decreet. Er wordt wel de mogelijkheid voorzien voor de Vlaamse Regering om, op voorstel van de functioneel bevoegde minister, te beslissen om de controle van het uittreksel uit het strafregister niet van toepassing te maken voor vrijwilligers van bepaalde organisaties of sectoren, met name wanneer de maatregel niet redelijk zou kunnen worden verantwoord en verder zou gaan dan wat noodzakelijk is om het legitieme doel te bereiken.

Voor bepaalde sectoren en organisaties kan de maatregel immers niet proportioneel worden geacht in het licht van het recht op privéleven en het gelijkheidsbeginsel en verder gaan dan dat noodzakelijk is om het legitieme doel van dit decreet te bereiken, nl. voorkomen dat personen met bepaalde veroordelingen t.o.v. minderjarigen alsnog rechtstreeks in contact komen met minderjarigen.

Het komt aan de Vlaamse Regering toe om deze gevallen te bepalen.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Dit voorontwerp van decreet vloeit voort uit de beleidsmatige doelstelling, opgenomen in het Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 oktober 2020 (VR 2020 2310 DOC.1157/4ter) en de resolutie van 4 juli 2018 betreffende voorstellen voor het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag (Parl.St., VI.Parl. 2017-2018, nr. 1629/4).

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Seksueel grensoverschrijdend gedrag is de overkoepelende term voor situaties waarin iemand geconfronteerd wordt met seksuele handelingen of overgehaald, gemanipuleerd of gedwongen wordt

om seksuele handelingen te verrichten zonder dat die persoon dat zelf wil. Sensoa omschrijft seksueel grensoverschrijdend gedrag als volgt: "Seksueel grensoverschrijdend gedrag en de bijhorende ervaringen van de betrokkenen gaat over gebeurtenissen zonder of met fysiek contact: zien van of geconfronteerd worden met seksueel gedrag, seksuele opmerkingen, aanraken, zoenen, uitkleden, penetratie. Het gaat zowel om directe als om mediagerelateerde ervaringen (pikante foto's ongewenst doorsturen bijvoorbeeld)."

Het is daarbij ook belangrijk om te verwijzen naar de sterke opkomst van nieuwe fenomenen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, zoals sexting en online misbruik.

De gezags-, leidende- of vertrouwenspositie die volwassenen hebben tegenover minderjarigen, maakt dat deze groep bijzonder kwetsbaar is voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. De gevolgen voor minderjarige slachtoffers zijn bovendien ernstiger dan bij meerderjarigen omdat het vertrouwen in anderen en in zichzelf ondermijnd wordt. Beschadiging van de vertrouwensband heeft voor het kind enorme negatieve gevolgen op psychisch vlak en kan leiden tot emotionele problemen en gedragsproblemen. Onderzoek toont een sterk verband tussen de – psychische én lichamelijke – gezondheid van volwassenen en de hier genoemde negatieve emotionele ervaringen in de jeugd- of kindertijd.

Hoewel meisjes vaker slachtoffer zijn en jongens vaker pleger, mogen we mannelijke slachtoffers en vrouwelijke daders niet uit het oog verliezen. Daarnaast is de pleger in de meeste gevallen een bekende, vooral iemand uit het gezin of de familie, of iemand uit de naaste omgeving. Vaak start het proces van grensoverschrijdend gedrag met 'grooming': op een bewuste manier wordt eerst het vertrouwen van het slachtoffer en van de omgeving gewonnen.

Uit cijfers blijkt dat minderjarigen vaak geconfronteerd worden met seksueel grensoverschrijdend gedrag en misbruik. In 2011 bevroeg het Kinderrechtencommissariaat 1925 kinderen en jongeren over die thematiek. De conclusie in het rapport 'Geweld, gemeld en geteld' van het Kinderrechtencommissariaat luidde als volgt: "(...) binnen de schoolcontext wordt ongeveer 33% van de leerlingen met seksueel overschrijdend gedrag geconfronteerd. Naar de populatie toe betekent dit dat ongeveer 180.000 leerlingen te maken krijgen met ongewenste lichamelijke aanrakingen, met aanrakingen van geslachtsdelen of met ongewenst kussen. Binnen het gezin blijkt 7% van de minderjarigen ervaring te hebben met de verschillende vormen van seksueel overschrijdend gedrag. Om en bij de 27.000 kinderen en jongeren worden tegen hun zin begluurd, aangeraakt of seksueel geïntimideerd. Binnen de sportsector is dat 10%, binnen jeugdbewegingen 3%."

In 2018 vond er hierop een vervolgonderzoek plaats, uitgevoerd door Hogeschool UCLL. In de literatuurstudie in het kader van seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen sportverenigingen en jeugdbewegingen staat te lezen dat plegers vaak coaches of leiders zijn die, net als in het onderwijs, succesvol en populair zijn bij kinderen en jongeren en het vertrouwen genieten van collega's en ouders (Slotboom e.a., 2012). Uit de resultaten van het onderzoek zelf blijkt dat 16,2% van de jongeren het afgelopen jaar slachtoffer is geweest van één of meerdere vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en geweld op school, 7,8% in de jeugdbeweging en 6,8% in de sportclub. In ongeveer een derde van de gevallen (32,6% in school en 36% bij de jeugdbeweging en sport) was de dader een volwassene.

Uit internationale vakliteratuur blijkt dat alle organisaties of instellingen waar kinderen en jongeren worden opgevangen, kwetsbaar zijn voor seksueel misbruik van kinderen door zowel vrijwilligers als professionele medewerkers. Zowel vrijwilligers als professionele medewerkers werden daarbij gedetecteerd binnen de groep van misbruikers die de organisationele/institutionele context gebruiken om toegang te krijgen tot slachtoffers. Specifiek zijn vrijwilligersorganisaties die met kinderen werken een aantrekkelijke omgeving voor personen die seksueel misbruik willen plegen op

kinderen. Deze context stelt hen meer in staat om op regelmatige basis alleen te zijn met potentiële slachtoffers.¹

Van de kinderen die in 2019 bij een vertrouwenscentrum kindermishandeling werden gemeld, ging het bij 17,5% om een melding voor seksueel misbruik, meer bepaald om 1.674 van de 9.554 gemelde kinderen. In het Sexpertonderzoek (Buysse e.a., 2013) verklaart 16,6% van de bevraagde Vlamingen dat ze seksueel grensoverschrijdend gedrag meemaakten voor 18 jaar en 8,1% na 18 jaar. Ook 28% van de slachtoffers die zich sinds eind 2017 aanmeldden bij de Zorgcentra na Seksueel Geweld zijn minderjarig.

In de politiestatistiek zien we een gelijkaardige verhouding. In 2020 ging het in Vlaanderen in 1.808 van de 3.635 geregistreerde klachten in verband met verkrachtingen en aanranding om een minderjarig slachtoffer. Dat is 50% van het totaal aantal klachten. Dit is zelfs maar het topje van de ijsberg. Ondanks dat dankzij onder andere de metoo-beweging de voorbije jaren meer en meer slachtoffers durven getuigen over wat hen overkomen is, wordt naar schatting 90% van de gevallen van seksueel geweld niet aangegeven.

Om de strijd tegen dit probleem aan te gaan is preventie, naast het correct reageren op het gedrag, van cruciaal belang. Het is dan ook een belangrijke pijler in het actieplan ter bestrijding van seksueel geweld. Inzetten op preventie is belangrijk, maar niet altijd even gemakkelijk. Het aanpakken van grensoverschrijdend gedrag vereist immers ook een mentaliteitswijziging in de samenleving. Er moet gewerkt worden aan een cultuur waarin gemakkelijker kan worden gepraat over gevoelens, seksualiteit en problemen. Slachtoffers moeten daarbij de taal en ruimte krijgen om te praten over hun ervaringen en ze moeten een warme omgeving vinden waarin met het nodige respect geluisterd wordt naar hun verhalen. Die omslag kan er uiteraard niet alleen vanuit acties van de overheid komen, maar de Vlaamse overheid moet wel haar steentje bijdragen en in die problematiek een voortrekkersrol spelen.

Op 4 juli 2018 keurde het Vlaams Parlement de resolutie betreffende voorstellen voor het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag goed (*Parl.St.*, VI.Parl. 2017-2018, nr. 1629/4). Het Vlaams Parlement vraagt in de resolutie aan de Vlaamse Regering om

“het uittreksel van het strafregister 569-2, het model bestemd voor het uitoefenen van een activiteit in contact met minderjarigen (artikel 569, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering) te verplichten voor werknemers die in loondienst zijn of als zelfstandige werken én die een verantwoordelijkheid dragen over minderjarigen” (Parl. St., VI.Parl. 2017-2018, nr. 1629/4, p. 4, 11^o).

Bovendien verwijst zowel het Comité voor de rechten van het Kind in zijn slotbeschouwingen bij het rapport aan België² als het verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (het verdrag van Lanzarote)³ naar de nood naar het

¹ B. LECLERC, J. FEAKES en J. CALE, “Child sexual abuse in youth-oriented organisations: tapping into situational crime prevention from the offender’s perspective”, *Crime Science*, 2015, Vol 4, 28; J. SULLIVAN en A. BEECH, “A comparative study of demographic data relating to intra- and extra-familial child sexual abusers and professional perpetrators”, *Journal of Sexual Aggression*, 2004, Vol. 10, No.1, 48 ; M. COLTON e.a., “Learning Lessons from Men Who Have Sexually Abused Children”, *The Howard Journal*, 2012, Vol 51, no 1, 84; J. SULLIVAN en A. BEECH, “Professional Perpetrators, Sex Offenders Who Use Their Employment to Target and Sexually Abuse the Children With Whom They Work”, *Child Abuse Review*, 2002, Vol. 11, 159, 161, 163; M. COLTON e.a., “Sexual Abuse by Men Who Work with Children”, *Journal of Child Sexual Abuse*, 2010, vol 19, 345 e.v.

² “Het Comité beveelt aan dat de Verdragsstaat kinderen beschermt tegen verder misbruik door ... ervoor te zorgen dat personen die veroordeeld zijn voor misbruik van kinderen worden verhinderd contact te hebben met kinderen in hun professionele hoedanigheid.”

³ Elke Partij neemt de wetgevende of andere maatregelen, in overeenstemming met haar nationale recht, die nodig zijn om ervoor te zorgen dat in de voorwaarden voor toegang tot de beroepen waarbij men regelmatig in aanraking komt met kinderen waarborgen zijn ingebouwd dat de kandidaten voor deze beroepen nooit zijn veroordeeld wegens seksuele uitbuiting of seksueel misbruik van kinderen.

nemen van dergelijk initiatief waarbij personen veroordeeld voor misbruik van kinderen geen contact hebben met kinderen in hun professionele hoedanigheid.

Tot op heden werd echter geen initiatief genomen om deze vraag om te zetten in wetgeving. Daarom werd deze actie, naast zeventig andere acties, vervolgens ook opgenomen in het Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld, dat goedgekeurd is door de Vlaamse Regering op 13 oktober 2020 (VR 2020 2310 DOC.1157/4ter). Voor dit plan sloegen de ministers van Onderwijs, Cultuur, Sport, Media, Jeugd, Welzijn, Volksgezondheid, Gezin, Binnenlands Bestuur, Integratie en Inburgering, Gelijke Kansen en Mobiliteit, onder coördinatie van de minister van Justitie en Handhaving, de handen in elkaar. Want de strijd tegen seksueel geweld moet in alle beleidsdomeinen een prioriteit zijn. Dit plan vertrekt vanuit de noden van het slachtoffer en beoogt een beleidsdomeinoverschrijdende aanpak. De actie werd in dit actieplan als volgt opgenomen:

“Er wordt onderzocht of via een horizontaal wetgevend initiatief het uittreksel van het strafregister 596-2, het model bestemd voor het uitoefenen van een activiteit in contact met minderjarigen (artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering) verplicht kan gemaakt worden voor werknemers die in loondienst zijn of als zelfstandige werken én die een verantwoordelijkheid dragen over minderjarigen en welke rol dit kan spelen in het bijdragen tot een integraal en degelijk integriteitsbeleid.”

Dit voorontwerp van decreet betreft de uitwerking van deze actie.

Het ontwerp van decreet beoogt prioritair het vermijden van seksueel grensoverschrijdend gedrag ten aanzien van minderjarigen, maar aan de hand van een controle van het uittreksel uit het strafregister kan ook ruimer het vermijden van elk gedrag dat de fysieke, psychische of seksuele integriteit van minderjarigen aantast, en bijgevolg meer algemeen de bescherming van minderjarigen, als doelstelling van dit ontwerp van decreet worden vooropgesteld. Dit ligt bovendien in lijn met artikel 22bis, vierde lid, van de Grondwet dat vereist dat het belang van het kind steeds de eerste overweging dient te zijn bij elke beslissing die het kind aangaat.

Er is sprake van een controle van het uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 596, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering bepaalt:

“Wanneer het uittreksel wordt aangevraagd ten einde toegang te krijgen tot een activiteit die onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen valt, vermeldt het uittreksel behalve de veroordelingen en de beslissingen bedoeld in het eerste lid, ook de beslissingen bedoeld in artikel 594, 4° tot 6°, de veroordelingen bedoeld in artikel 590, eerste lid, 1° en 17°, en de beslissingen bedoeld in artikel 590, eerste lid, 2°, 4°, 5° en 16°, voor feiten gepleegd ten aanzien van een minderjarige en voor zover dit een constitutioneel element van de inbreuk is of de straf verzwaaert. De gemeentelijke administratie vermeldt bovendien of de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een verbod om een activiteit uit te oefenen die hem in contact zou brengen met minderjarigen, uitgesproken door een rechter of een onderzoeksgerecht met toepassing van artikel 35, § 1, tweede lid, van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis. Het verbod dient op het uittreksel te worden vermeld tot op het moment dat de daarop volgende rechterlijke uitspraak kracht van gewijsde heeft verkregen.”

Bijlage 3 van de omzendbrief nr. 204 betreffende uittreksels van het strafregister, uitgevaardigd door de federale minister van Justitie bepaalt welke zaken wel of niet vermeld worden op het uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid Sv. ('minderjarigenmodel'):

Op uittreksels toe te passen regels voor uitwissing/niet-vermelding model 596.2 Sv.

Regel 1: worden in dit model nooit vermeld:

1. de veroordelingen tot een werkstraf
2. vervallenverklaringen en maatregelen uitgesproken conform art. 63 van de wet betreffende de jeugdbescherming
3. arresten van herstel in eer en rechten en de ter zake doende veroordelingen
4. minnelijke schikkingen die tot het verval van de strafvordering leiden
5. vrijspraken
6. veroordelingen die tot amnestie hebben geleid
7. veroordelingen die in laatste aanleg zijn gewezen en nietig verklaard tengevolge van een cassatieberoep of een vordering tot herziening
8. beslissingen tot intrekking
9. veroordelingen uitgesproken op grond van een later opgeheven bepaling

Regel 2: vonnissen minder dan 3 jaar voor datum uittreksel uitgesproken:

moeten allemaal worden vermeld (eenvoudige schuldigverklaringen, politieveroordelingen, correctionele veroordelingen en criminele veroordelingen)

- + opschortingen van de uitspraak voor feiten die ten opzichte van een minderjarige werden gepleegd
- + interneringen voor feiten die ten opzichte van een minderjarige werden gepleegd
- + terbeschikkingstellingen van de regering (strafuitvoeringsrechtbank) en internering genomen ten aanzien van recidivisten, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten voor feiten die ten opzichte van een minderjarige werden gepleegd
- + buitenlandse beslissingen voor feiten die ten opzichte van een minderjarige werden gepleegd

Regel 3: vonnissen meer dan 3 jaar geleden uitgesproken:

- a. **worden steeds vermeld:**
1. de gevangenisstraffen van meer dan 6 maanden
 2. de geldboetes van meer dan 500 euro voor andere strafbare feiten dan het wegverkeer (K.B. 13 maart 1968)

- b. **worden vermeld:**
1. de veroordelingen bij eenvoudige schuldigverklaring
 2. de gevangenisstraffen tot (en met) 6 maanden
 3. de geldboetes tot (en met) 500 euro
 4. de geldboetes op grond van de door het K.B. van 16 maart 1968 (wegverkeer) gecoördineerde wetten
 5. buitenlandse beslissingen
 6. opschortingen van de uitspraak
 7. interneringen
 8. terbeschikkingstellingen van de regering (strafuitvoeringsrechtbank) en internering genomen ten aanzien van recidivisten, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten
 9. **Verbod om in contact te treden met minderjarigen** uitgesproken door een onderzoeksrechter (tot op het ogenblik dat de onderzoeksrechter dit verbod opheft)

alleen indien

- die veroordelingen worden uitgesproken voor feiten die ten opzichte van een minderjarige werden gepleegd
- of indien een **vervallenverklaring** van meer dan drie jaar **in verband** met minderjarigen werd **uitgesproken** in het vonnis (1)

- (1) - ontzetting van het recht om deel te nemen aan onderwijs in een openbare of particuliere instelling die minderjarigen opvangt (art. 382bis a S.W.)
- ontzetting van het recht om deel uit te maken van elke instelling of vereniging waarvan de activiteit in hoofdzaak op minderjarigen is gericht (art. 382bis b S.W.)

Beleidsmaatregelen en doelstelling

In het voorontwerp van decreet wordt algemeen en beleidsdomeinoverschrijdend, conform het hogervermelde Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld en de resolutie van 4 juli 2018 betreffende voorstellen voor het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag, de verplichting opgelegd aan bepaalde organisaties om bij de aanstelling van elke nieuwe medewerker (met in principe inbegrip van vrijwilligers) het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren. Deze controle is enkel vereist indien de activiteit van de medewerker voor de organisatie valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, wat neerkomt op het toepassingsgebied van artikel 596, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, en indien de medewerker op structurele basis rechtstreeks contact heeft met minderjarigen. De controle zal gebeuren aan de hand van het uittreksel uit het strafregister, als vermeld in artikel 596, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering.

De gedetailleerde toelichting bij deze beleidsmaatregel is terug te vinden in de artikelsgewijze bespreking.

Impactanalyse

Maatschappelijke impact

Er werd een kind- en jongereneffectrapport (JoKER) opgemaakt, dat als bijlage is toegevoegd.

Met dit decreet wordt aan kinderen en jongeren een grotere bescherming geboden tegen grensoverschrijdend gedrag door begeleiders in de betrokken organisaties. Het biedt organisaties een

decreetale basis voor en een belangrijk instrument in hun preventiebeleid. Het decreet biedt hiermee ook een antwoord op belangrijke internationale verwachtingen m.b.t. kinderrechten.

Voor een beperkt aantal jongeren die zelf kandidaat zouden zijn om als begeleider te gaan werken, kan het wel een, soms onterechte, drempel betekenen. Bij de invoering van het decreet is communicatie over wat een uittreksel uit het strafregister wel of niet omvat en hoe organisaties daarmee moeten omgaan, daarom belangrijk.

Het voorontwerp van decreet biedt een evenwicht tussen de bescherming van kinderen en jongeren, en de inbreuk op het privéleven en het recht van arbeid van toekomstige (jonge) begeleiders.

Impact op grondrechten en gelijkheidsbeginsel

a. Impact op recht op privéleven en het recht op arbeid

Voorliggend voorontwerp van decreet bevat de verplichting voor organisaties om bij de aanstelling van elke nieuwe medewerker het goed en zedelijk gedrag van de betrokkene, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, te controleren. Deze controle is enkel vereist indien de activiteit van de medewerker voor de organisatie valt onder opvoeding, psycho-medisch-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kindbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen, en indien de medewerker op structurele basis rechtstreeks contact heeft met minderjarigen. Die controle zal gebeuren aan de hand van het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, dat door de betrokken persoon bij aanstelling dient te worden voorgelegd aan de organisatie. Vanuit die optiek is er een zekere impact op het recht op privéleven en het recht op arbeid, maar die is – op basis van wat volgt – legitiem, geschikt, noodzakelijk en evenredig.

Deze maatregel streeft zeker een legitiem doel na, met name de bescherming van minderjarigen, het bevorderen van hun persoonlijke veiligheid en de voorkoming van grensoverschrijdend gedrag t.a.v. minderjarigen. Door een controle van het uittreksel uit het strafregister, vermeld in artikel 596, tweede lid, Sv., wordt vermeden dat personen, die bepaalde veroordelingen hebben opgelopen of een verbod hebben om een activiteit uit te oefenen die hem in contact zou brengen met minderjarigen, waardoor zij geen goed en zedelijk gedrag, dat minstens een onberispelijk gedrag in de omgang met minderjarigen inhoudt, vertonen, zouden kunnen worden aangesteld voor een functie waardoor zij in contact treden met minderjarigen. In die zin is de maatregel zeer geschikt en bovendien complementair met de omzendbrief van het College van Procureurs-generaal nr. 08/2014 houdende Mededeling van opsporingsonderzoeken, vervolgingen en veroordelingen van ambtenaren, en personen die taken van openbaar belang waarnemen of die functies uitoefenen die doorgaans een gezagsrelatie met minderjarigen of kwetsbare personen impliceren, en zelfs noodzakelijk om het doel te bereiken.

De maatregel is vervolgens ook noodzakelijk om de lacune die de voormelde omzendbrief bevat, op te vullen. De mededeling van een veroordeling op basis van de omzendbrief zal niet gebeuren indien de betrokkene pas na een eventuele veroordeling wordt tewerkgesteld in een organisatie die op minderjarigen gericht is. Wel moet worden benadrukt dat dit voorontwerp van decreet geen alleenstaand initiatief is. Zo dient gewezen te worden op de zeventig andere acties die opgenomen zijn in het Vlaams Actieplan ter bestrijding van seksueel geweld. Deze verplichting betreft slechts één schakel binnen een ruimer en omvattender integraal integriteitsbeleid. De verplichting betreft in dat kader een instrument, een hulpmiddel om een ruimer integraal integriteitsbeleid te realiseren. Ook binnen heel wat Vlaamse sectoren bestaan op organisatieniveau allerhande regelgeving, deontologische kaders en codes, vormingen initiatieven en/of praktijken met het oog op het voeren van een kwaliteitsvol en integraal integriteitsbeleid. Daarnaast is het bijvoorbeeld aangewezen dat op het federale niveau in een sensibilisering van strafrechters wordt voorzien met het oog op de

toepassing van een beroepsverbod als bijkomende straf op basis van artikel 382bis Sw. Het uitspreken van dergelijk beroepsverbod vereist nog steeds het opvragen en controleren van een uittreksel uit het strafregister, maar maakt de controle door de organisaties wel eenvoudiger.

De maatregel grijpt slechts in beperkte mate in op het recht op privéleven. Het uittreksel uit het strafregister kan ook enkel met het oog op deze controle worden aangewend en dient daarna vernietigd te worden. Daarnaast bepaalt artikel 6 van het voorontwerp van decreet een aantal waarborgen ter bescherming van het recht op privéleven van de betrokkene. Omwille van deze redenen kan de maatregel als proportioneel worden beschouwd. In bepaalde gevallen zou de maatregel voor vrijwilligers toch als disproportioneel kunnen worden beschouwd in het licht van het recht op privéleven. Het opvragen van strafrechtelijke persoonsgegevens - wat een bijzondere categorie van persoonsgegevens vormt met extra waarborgen - kan weldegelijk verder gaan dan noodzakelijk is om het legitieme doel te bereiken, nl. voorkomen dat personen met bepaalde veroordelingen t.o.v. minderjarigen alsnog rechtstreeks in contact komen met minderjarigen. Het komt aan de Vlaamse Regering toe om deze gevallen te bepalen en deze uit te zonderen van het toepassingsgebied van de maatregel (zie infra). Ter waarborging van het recht op privéleven werd aan de Vlaamse Toezichtcommissie advies gevraagd omtrent dit voorontwerp van decreet.

De maatregel grijpt in bepaalde mate in op het recht op arbeid, aangezien de controle van het uittreksel uit het strafregister ertoe kan leiden dat bijvoorbeeld een sollicitant die in beginsel in aanmerking komt voor een bepaalde functie, toch niet aangeworven zou worden omwille van bepaalde veroordelingen. Het weren van zo'n sollicitant kan echter niet als een bijkomende straf worden beschouwd. Op basis van de controle van het uittreksel uit het strafregister kan de aanstellende organisatie de afweging maken dat de betrokkene niet de meest geschikte kandidaat is voor de functie. Het voorontwerp van decreet zorgt ervoor dat organisaties over alle relevante informatie daartoe kunnen beschikken.

b. Impact op het gelijkheidsbeginsel

Voorliggend ontwerp van decreet is van toepassing op medewerkers die worden aangesteld aan de hand van een overeenkomst, een eenzijdige benoeming of conform de wet van 3 juni 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers. Concreet komt dit neer op werknemers, student-stagiairs, statutaire ambtenaren, zelfstandigen en vrijwilligers – steeds voor zover voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden vermeld in het ontwerp van decreet. Personen met een verschillend statuut worden bijgevolg op identieke wijze behandeld. De gelijke behandeling van verschillende situaties kan echter redelijk verantwoord worden.

De maatregel streeft een legitiem doel na, met name de bescherming van minderjarigen, het bevorderen van hun persoonlijke veiligheid en de voorkoming van grensoverschrijdend gedrag t.a.v. minderjarigen.

De verschillende categorieën medewerkers verschillen weliswaar wat betreft de aard van hun engagement en de mate waarin ze zich juridisch verbinden ten aanzien van de betrokken organisaties, maar dit verhindert niet dat hun activiteiten weldegelijk identiek en/of voldoende vergelijkbaar zijn in het licht van de doelstelling van de maatregel, met name de bescherming van minderjarigen. Gelet op het potentieel zelfde risico op (of gelegenheid tot) grensoverschrijdend gedrag, is het weinig relevant of de betrokken minderjarigen in contact komen met vrijwilligers dan wel met professionele medewerkers. Bijgevolg is voldaan aan de vergelijkbaarheidstoets.

Dit leidt er ook toe dat de gelijkschakeling van verschillende situaties pertinent is om de beoogde doelstelling te bereiken. De strafregistercontrole is even relevant voor de verschillende types van medewerkers. De strafregistercontrole beoogt de beperking van het risico op (of gelegenheid tot) grensoverschrijdend gedrag.

Tot slot is de maatregel evenredig ten aanzien van het nagestreefde doel. Artikel 22bis, vierde lid, van de Grondwet vereist dat het belang van het kind steeds de eerste overweging dient te zijn bij elke beslissing die het kind aangaat. Dit leidt ertoe dat de verwezenlijking van de doelstelling primeert op de (louter) administratieve en organisatorische bezwaren die kunnen worden ingebracht tegen de maatregel. Op deze concrete bezwaren wordt verder ingegaan bij de bespreking van de adviezen van de strategische adviesraden (punt C van de memorie van toelichting).

Wat betreft vrijwilligers, zou voor bepaalde organisaties en in bepaalde sectoren de gelijkschakeling van verschillende situaties evenwel niet pertinent kunnen zijn om de beoogde doelstelling te bereiken (zie supra en infra). Om deze reden wordt in de mogelijkheid voorzien voor de Vlaamse Regering om te beslissen om de controle van het uittreksel uit het strafregister niet van toepassing te maken voor vrijwilligers van bepaalde organisaties of sectoren.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor de artikelsgewijze toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De beslissing heeft geen budgettaire impact voor de Vlaamse Overheid.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 25 juni 2021.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 14 juli 2021.

B. ESR-TOETS

/

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

De beslissing heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen is zeer beperkt. Aangezien uittreksels uit het strafregister door particulieren in principe worden aangevraagd bij de lokale besturen, is het mogelijk dat de toepassing van dit voorontwerp van decreet in zeer beperkte mate de werklust van de lokale besturen verhoogt.

4. VERDER TRAJECT

Na de tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering zal de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het advies inwinnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen. Na verwerking van het advies van de Raad van State zal het voorontwerp van decreet geagendeerd worden voor de definitieve goedkeuring.

Het decreet zal in werking treden op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum, en uiterlijk op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van de termijn van zes maanden die ingaat de dag na de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.

Per sector zal er nog, samen met de sector, een draaiboek worden opgesteld dat op duidelijke wijze en op maat van de sector het kader van dit decreet uiteenzet. Het zal onder andere uitklaren op welke situaties binnen de sector het decreet van toepassing is en op welke niet, hoe het gebruik ervan geïmplementeerd kan worden, hoe erover gecommuniceerd kan worden naar potentiële werknemers en vrijwilligers, aan wie de controle het best kan toevertrouwd worden, welke richtlijnen gehanteerd kunnen worden voor de beoordeling van het uittreksel enzovoorts. De bevoegde ministers volgen dit op en zorgen voor een goede ondersteuning zodat dit per sector op een werkbare manier kan geïmplementeerd worden, rekening houdend met de diversiteit van de sectoren.

De nieuwe regeling zoals bepaald in het decreet wordt na één jaar geëvalueerd waarbij de effectiviteit en het toepassingsgebied van het decreet wordt nagegaan.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet houdende de verplichting voor bepaalde organisaties om een uittreksel uit het strafregister als vermeld in artikel 596, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, te controleren voor bepaalde nieuwe medewerkers;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies van de Raad van State in te winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand

Ben WEYTS

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

- Voorontwerp van decreet;
- Memorie van Toelichting;
- Advies nr. 2021/70 van 7 september 2021 van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens;
- Advies van 1 september 2021 van de Vlaamse Jeugdraad;
- Advies van 2 september 2021 van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
- Advies van 3 september 2021 van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC);
- Advies van 3 september 2021 van het Horizontaal Overleg Vrijwilligerswerk (met consultatie van de Verenigde Verenigingen en het Steunpunt Vrijwilligerswerk);
- Advies van 23 september 2021 van de Vlaamse Onderwijsraad (Vlor).