

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de indicatiestelling en de interne informatiedeling
- Definitieve goedkeuring

Dit decreet wijzigt, volgend op de aanstelling van psychologen binnen de justitiehuisen, de definitie van indicatiestelling en voegt een bepaling omtrent interne informatiedeling toe.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit voorontwerp van decreet heeft betrekking op het beleidsveld Justitie en Handhaving, met name de Justitiehuisen.

Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 (p. 96, punt 3.2.3) en de beleidsnota 2019-2024 betreffende justitie en handhaving (punt 5.3.2.3, OD 3, p. 20) stellen een evidence-based beleid voor de justitiehuisen voorop, op basis van rapportering en monitoring van bijvoorbeeld de effectiviteit van de interventie en recidivevermindering. Dit vertalen we voor wat betreft de justitiehuisen onder andere in de implementatie van systematische en gestandaardiseerde risicotaxatie en risicomangement.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taaladvies nr. 2022/283 van 8 juli 2022.

De Inspectie van Financiën heeft een advies verleend op 7 juli 2022.

Op **15 juli 2022** werd het voorontwerp van decreet een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Op basis daarvan werd advies gevraagd aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC).

Op **6 september 2022** verstrekte de VTC het advies nr. 2022/081. De VTC was van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend werden geïmplementeerd:

- De VTC geeft aan dat uit de tekst van het decreet van 26 april 2019 blijkt dat de opdracht van de justitiehuisen onder meer bestaat uit het informeren van de opdrachtgever, begeleiden en informeren van o.m. slachtoffers en communiceren met betrokkenen bij de opdracht, zodat er sprake is van een verwerking om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust (art. 6, lid 1, c), AVG). De VTC beveelt aan de rechtvaardigingsgrond toe te voegen aan het ontwerp, minstens aan de memorie. Bijgevolg wordt een nieuw artikel toegevoegd aan het ontwerp van decreet.
- De VTC geeft aan dat moet worden nagegaan of het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB) voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is. Dit ontwerp van decreet heeft echter enkel betrekking op het al dan niet kunnen doorbreken van het beroepsgeheim door de psychologen van de justitiehuisen. De verwerking van persoonsgegevens door de justitiehuisen (zowel justitieassistenten als psychologen) is reeds geregeld in het decreet van 26 april 2019. In het kader van dit ontwerp van decreet is dus geen GEB vereist, er wordt geen nieuwe gegevensstroom opgezet.
- De VTC adviseert om de bewaartermijn van persoonsgegevens te regelen. Dit wordt echter reeds geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2022 tot uitvoering van bepalingen over de justitiehuisen van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand.
- De VTC adviseert om het nodige te doen voor de juistheid van de gegevens. De justitiehuisen voorzien in hun interne werking maatregelen die de juistheid van de gegevens garanderen. Dit staat echter los van de doelstelling van dit ontwerp van decreet.
- De VTC adviseert om transparantiemaatregelen uit te werken. Deze verplichting wordt reeds opgenomen in artikel 12, eerste lid, van de AVG. Het is bijgevolg niet aangewezen om deze bepaling over te nemen in een hiërarchisch lager regelgevend kader. De justitiehuisen beschikken bovendien reeds over een privacyverklaring, waardoor de transparantie verzekerd is. Wel wordt in de memorie van toelichting vermeld dat de psycholoog voorafgaand de justitiabele op de hoogte moet stellen van de mogelijkheid tot informatiedeling.

Op **8 december 2022** verstrekte de Raad van State het advies nr. 72.286/1. In dit advies wordt het volgende opgemerkt:

- De Raad van State geeft aan dat om een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden verzocht.

Bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, werd de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens opgericht. De Vlaamse toezichtcommissie (VTC) is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad d.d. 29 maart 2019, is de VTC ingevolge artikel 10/4, §1, van

voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het ontwerp is getoetst aan de AVG.

- De Raad van State is van oordeel dat de verwijzing naar de “personeelsleden van de justitiehuizen” te ruim is geformuleerd en vervangen dient te worden door een meer nauwkeurige omschrijving. Artikel 4 wordt in die zin aangepast, zodat de mogelijkheid tot het doorbreken van het beroepsgeheim beperkt is tot de psychologen die werkzaam zijn binnen de justitiehuizen.
- De Raad van State is van oordeel dat een meer nauwkeurige omschrijving dient te worden gegeven van de opdrachten waarvoor met het oog op de uitvoering ervan informatie kan worden uitgewisseld.

In dit kader moet op het advies van de Raad van State van 18 mei 2018 nr. 63.158/VR/3 bij het voorstel van decreet houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand worden gewezen. In punt. 6.2 bepaalt de Raad van State:

“In artikel 5, 1^o, van het voorstel worden de federaal bepaalde opdrachten van de justitiehuizen omschreven. Het komt de decreetgever evenwel niet toe om te bepalen welke die opdrachten zijn of om te bepalen waaruit die opdrachten bestaan. Artikel 5, 1^o, van het voorstel dient derhalve op een meer algemene en neutrale wijze te worden geredigeerd.”

Het zou tegenstrijdig en verwarrend zijn om de opdrachten van de justitiehuizen niet te vermelden in het artikel dat de opdrachten vermeldt, maar deze dan wel te vermelden in een artikel omtrent het beroepsgeheim van psychologen. Ook zou de Vlaamse decreetgever dan telkens het decreet houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand moeten aanpassen indien de federale wetgever een wijziging doorvoert aan de opdrachten van de justitiehuizen. Ook een algemene vermelding van ‘strafrechtelijke opdrachten’ is niet aangewezen, omdat deze omschrijving voor teveel juridische onduidelijkheid zou zorgen.

Daarom wordt ervoor gekozen om in artikel 4 niet langer te verwijzen naar de specifieke opdrachten, maar de informatiedeling enkel mogelijk te maken met het oog op het uitvoeren van een opdracht die tot doel heeft een opdrachtgever te informeren over een passende straf, maatregel, uitvoeringsmodaliteit of voorwaarde die aan een justitiabele kan worden opgelegd, of over de opvolging van een dergelijke straf, maatregel, uitvoeringsmodaliteit of voorwaarde. Hiermee wordt geen inbreuk gemaakt op de bevoegdheid van de federale wetgever, en is het toch voldoende duidelijk in welke gevallen informatiedeling mogelijk is. Bovendien wordt op deze wijze ook meteen de doelstelling van de informatiedeling duidelijk afgebakend.

- De Raad van State adviseert om het begrip ‘justitiabele’ te beperken. Aangezien de doelstelling van de informatiedeling beperkt is tot advisering en opvolging van justitiabelen, kan het begrip ‘justitiabele’ in artikel 4 inderdaad beperkt worden tot ‘justitiabelen, als vermeld in artikel 2, 9^o, a).
- De Raad van State merkt op dat de ‘informatie’ die gedeeld kan worden gespecificeerd moet worden. In artikel 4 wordt daarom toegevoegd dat het informatie omtrent een indicatiestelling moet gaan. Psychologen zullen zich immers aan de hand van risicotaxatie en psychodiagnostisch onderzoek enkel met indicatiestelling bezighouden.
- De Raad van State stelt dat in de memorie van toelichting moet worden aangegeven dat vanaf het eerste contact tussen de justitiabele en de psycholoog of justitieassistent de

justitiabele op de hoogte wordt gebracht van de voorziene informatiedeling. Dit werd reeds vermeld bij de impactanalyse in de memorie van toelichting, maar wordt nogmaals herhaald in de artikelsgewijze bespreking bij artikel 4.

- De Raad van State merkt op dat artikel 8, zesde lid, van het decreet van 26 april 2019 geen voldoende nauwkeurige omschrijving van de bewaartermijn bevat, om in overeenstemming te zijn met artikel 22 van de Grondwet dat het recht op privéleven betreft. Deze bepaling van het decreet werd echter ter advies voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie advies nr. 52/2019 van 27 februari 2019, randnr. 55 en 56). De GBA was ook van oordeel dat specifieke bewaartermijnen of afbakeningscriteria moesten voorzien worden. De GBA stelde echter uitdrukkelijk dat deze ook in een uitvoeringsbesluit konden worden opgenomen, wat in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2022 'tot uitvoering van bepalingen over de justitiehuisen van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand is gebeurd. Bijgevolg wordt geen gevolg gegeven aan de opmerking van de Raad van State.
- Tot slot raadt de Raad van State aan om een verduidelijking omtrent de verhouding tussen deze informatiedeling en het geheim van het onderzoek op te nemen in de memorie van toelichting. Deze verduidelijking werd opgenomen in de artikelsgewijze bespreking bij artikel 4.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Opdrachten justitiehuisen

De justitiehuisen staan in voor het uitvoeren van opdrachten, op verzoek van een opdrachtgever, in het kader van een gerechtelijke procedure of ter uitvoering van een gerechtelijke beslissing, overeenkomstig artikel 5, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Een groot deel van deze opdrachten betreffen strafrechtelijke opdrachten.

Een justitiehuis kan van een gerechtelijke overheid, een strafinrichting of een forensisch psychiatrisch centrum (FPC) een adviseringsopdracht krijgen. Het verslag dat de justitieassistent naar aanleiding van deze opdracht opstelt, informeert de opdrachtgever over de meest geschikte straf, maatregel, uitvoeringsmodaliteit of voorwaarde die aan een verdachte, veroordeelde of geïnterneerde (hierna "justitiabele" genoemd) kan worden opgelegd. Het verslag kan ook als oogmerk hebben om de geschiktheid van het opvangmilieu van deze personen te beschrijven.

De gerechtelijke overheid en de strafinrichtingen kunnen daarnaast aan een justitiehuis de opdracht geven om een justitiabele op te volgen en te begeleiden met het oog op de correcte uitvoering van een opgelegde straf, maatregel, uitvoeringsmodaliteit of voorwaarde. Justitieassistenten voeren bureelgesprekken met de betrokken justitiabelen en maken begeleidingsverslagen op. Deze verslagen maken ze aan de opdrachtgever over, met kopie aan het openbaar ministerie. Justitieassistenten hebben immers een wettelijke rapportageplicht ten aanzien van hun opdrachtgevers. Zo nodig doen de justitiehuisen beroep op externe gespecialiseerde instanties die instaan voor een behandeling, een gedragstraining of een omkadering van een werkstraf of dienstverlening.

Aanstelling psychologen

In de periode november 2021 tot mei 2022 werden 10 psychologen aangeworven binnen de Afdeling Justitiehuzen van het Agentschap Justitie en Handhaving. Er zijn 2 psychologen per gerechtelijk arrondissement, met een lokale standplaats en een centrale aansturing. Hun werkingsgebied is arrondissementeel.

De psycholoog staat in voor het uitvoeren van risicotaxatie en psychodiagnostiek aan de hand van wetenschappelijk gevalideerde instrumenten binnen een gedwongen kader teneinde een gespecialiseerde ondersteuning en onderbouwing te kunnen geven aan de justitieassistenten in functie van advisering, opvolging van en toezicht op justitiabelen. Aan de hand van risicotaxatie wordt er beoogd een inschatting te maken van de waarschijnlijkheid dat een justitiabele in de toekomst nieuwe feiten zal plegen. Op basis van dit recidiverisico kunnen vervolgens verschillende interventies op maat geïnitieerd worden, met als doel het verminderen van recidive (= risicomangement). Daarnaast laat het psychodiagnostisch onderzoek toe om de aard van eventuele stoornissen vast te stellen en op basis hiervan een advies op maat te verlenen aan de justitieassistent met oog op de begeleiding en doorverwijzing van de justitiabele. Door deze systematische risicotaxatie en psychodiagnostiek toe te passen op cruciale momenten in de strafuitvoering, zullen beslissingen in dit kader beter onderbouwd genomen kunnen worden. Via deze benadering die gepaard gaat met het nodige risicomangement, wordt er bijgedragen aan het verminderen van het recidiverisico en wordt ingezet op een betere re-integratie in de maatschappij.

Info-uitwisseling

Met het oog op een efficiënte samenwerking tussen de psychologen en de justitieassistenten en een efficiënte werking van de justitiehuzen in haar geheel, is het noodzakelijk dat psychologen en justitieassistenten informatie kunnen uitwisselen. Psychologen zijn echter gehouden tot een beroepsgeheim. Justitieassistenten zijn gehouden tot een discretieplicht ('het ambtsgeheim'), en zijn desgevallend ook gehouden tot specifieke geheimhoudingsverplichtingen (bv. in het kader van het geheim van het onderzoek).

Wie onderworpen is aan een discretieplicht, kan de informatie die hij/zij heeft verkregen in de uitoefening van zijn/haar functie niet zomaar aan om het even wie bekendmaken. Een specifieke vorm van discretieplicht betreft het ambtsgeheim of de ambtelijke discretieplicht. Dat is een algemene gedragsnorm die ambtenaren verbiedt op eigen initiatief mededelingen te doen over zaken die zij in het raam van hun ambt hebben vernomen en waarvan de openbaarmaking niet uitdrukkelijk toegelaten of voorgeschreven is. Hierop kunnen uitzonderingen bestaan, zoals bijvoorbeeld de rapportageplicht van justitieassistenten ten aanzien van hun federale opdrachtgevers (openbaar ministerie, strafuitvoeringsrechtbank, etc.)

Op het eerste gezicht lijken het beroepsgeheim en de discretieplicht op elkaar en houden zij beide in dat bepaalde informatie niet publiek wordt gemaakt. Toch verschillen zij fundamenteel en is het belangrijk om beide concepten van elkaar te onderscheiden. Wie enkel tot discretie is gehouden, kan niet dezelfde garanties op geheimhouding bieden als iemand met beroepsgeheim. Bovendien geldt in de verhouding met collega's en leidinggevende geen zwijgplicht. De discretieplicht beschermt de opdracht, dienst of de organisatie waarvoor ze werd opgelegd en niet, zoals het beroepsgeheim, de vertrouwensrelatie tussen de hulpverlener en de cliënt. De discretieplicht beschermt dus enkel de belangen van de organisatie of dienst, maar beschermt niet het algemeen belang of het vertrouwen dat de maatschappij heeft in een bepaalde beroepsgroep (zie Wegwijzer beroepsgeheim 2, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28411>, p. 2).

Daarom is het niet vanzelfsprekend dat de psychologen en justitieassistenten onderling informatie kunnen uitwisselen. Dit ontwerp van wijzigingsdecreet wilt hieraan tegemoetkomen.

Dat de psycholoog zijn/haar beroepsgeheim kan doorbreken, kan worden verantwoord aan de hand van de rol die de psycholoog opneemt binnen de justitiehuisen. De psycholoog heeft geen hulpverlenende of behandelende rol ten aanzien van de justitiabele, maar biedt gespecialiseerde ondersteuning en onderbouwing aan de justitieassistenten in functie van zijn/haar taken omtrent advisering, opvolging en toezicht van justitiabelen.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Het ontwerp van wijzigingsdecreet wijzigt de definitie van indicatiestelling en voorziet in de mogelijkheid voor psychologen om informatie te delen met de betrokken justitieassistent, zonder strafbaar te kunnen worden gesteld op basis van artikel 458 Strafwetboek.

Impactanalyse

Het feit dat de psychologen informatie kunnen delen met justitieassistenten en zij op die manier hun beroepsgeheim kunnen doorbreken, kan beschouwd worden als een maatregel die een impact heeft op het recht op privéleven. Deze maatregel streeft echter een legitiem doel na, met name de efficiënte uitvoering van een straf of maatregel. Doordat informatie kan worden uitgewisseld, kan er tot een aanpak op maat van de justitiabele worden gekomen, zodat die bijvoorbeeld naar een geschikte gedragstraining of behandeling kan worden doorverwezen. In die zin is de maatregel ook geschikt om dat doel te bereiken. Aan de hand van gesprekken met de justitiabele in het kader van risicotaxatie en psychodiagnostiek kan de psycholoog ondersteuning bieden aan de justitieassistent bij de doorverwijzing. De maatregel is bovendien noodzakelijk. Zonder de mogelijkheid voor de psycholoog om zijn/haar beroepsgeheim te doorbreken, kan de psycholoog geen informatie delen met de justitieassistent, die in principe enkel gehouden is tot een discretieplicht (met uitzondering van enkele geheimhoudingsverplichtingen, waaronder het geheim van het strafonderzoek). Dit zou het onmogelijk maken voor hen om samen te werken. Zonder de maatregel kan de psycholoog geen rol opnemen in de justitiehuisen. De nadelen staan duidelijk in verhouding tot het nagestreefde doel. Het is de bedoeling dat de psycholoog telkens zijn/haar rol duidt naar de justitiabele toe, en de justitiabele informeert over het feit dat de verstrekte informatie aan de justitieassistent kan worden bezorgd. De justitiabele is dus op de hoogte van de mogelijkheid tot infodeling.

Aangezien het ontwerp van decreet een mogelijke impact heeft op het recht op privéleven, en meer bepaald op de privacy van de justitiabelen, werd het ontwerp van decreet aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor verwerking van persoonsgegevens ter advies voorgelegd.

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 Inspectie van Financiën adviseerde op 7 juli 2022 dat dit voorontwerp van decreet geen invloed heeft op de ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse overheid, en dat het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, vereist is.

Het begrotingsakkoord werd gegeven op 13 juli 2022.

B. ESR-TOETS

/

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van decreet heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorontwerp van decreet heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4 VERDER TRAJECT

Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering zal de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het ontwerp van decreet indienen bij het Vlaams Parlement.

Het decreet zal in werking treden op de tiende dag na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de indicatiestelling en de interne informatiedeling;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

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

Zuhal DEMIR