

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN
DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE
KANSEN
DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - voorontwerp van decreet over de verwerking van de
persoonsgegevens in het kader van een multidisciplinaire samenwerking bij
deelname aan een casuoverleg op basis van artikel 458ter van het
Strafwetboek
- Principiële goedkeuring

Dit voorontwerp van decreet voorziet in een regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens in hoofde van organisaties, die vallen onder de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, die deelnemen aan een casuoverleg op basis van artikel 458ter Sw. Artikel 458ter Sw. voorziet in de mogelijkheid tot het doorbreken van het beroepsgeheim en informatie-uitwisseling op een casuoverleg, maar een rechtsgrond tot verwerking van persoonsgegevens ontbreekt daarbij. Dit voorontwerp van decreet komt daaraan tegemoet.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

De beleidsnota 2019-2024 betreffende justitie en handhaving (punt 5.3.4 - SD 4.) stelt een maximale optimalisatie van de werkprocessen voorop. Daarbij wordt ingezet op informatiedeling, multidisciplinaire samenwerking en coördinatie tussen de verschillende actoren van de rechtsbedeling alsook binnen de voor- en natrajecten van de hulp- en dienstverlening. Het uitbouwen van netwerken met het oog op een gecoördineerde en geïntegreerde omkadering is essentieel. Er wordt maximaal gestreefd naar een versterking van de geïntegreerde benadering en ketenaanpak in diverse opdrachten, in samenwerking met de vele partners en netwerken. Het uitwisselen van informatie tussen de verschillende diensten is immers een cruciale factor voor een efficiënte en geïntegreerde aanpak.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 25 november 2022 werd het voorontwerp van decreet een eerste keer principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Op basis daarvan werd advies gevraagd aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC);

Op 13 december 2022 verstrekte de VTC het advies nr. 2022/114. 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. Hierbij wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoetgekomen aan deze elementen:

- De VTC vraagt om de rechtvaardigingsgrond uitvoeriger te motiveren in de memorie van toelichting. Deze motivering is toegevoegd in de toelichting bij artikel 3.
- De VTC haalt aan in haar advies:

“In het kader van dit decreet worden maar twee van de in artikel 458 Sw vermelde doelstellingen opgenomen (artikel 3, 2°):

*“a) de fysieke en psychische integriteit van de betrokken persoon of van derden beschermen;
b) de misdriften, vermeld in boek 2, titel I ter, van het Strafwetboek, of de misdriften die zijn gepleegd in het raam van een criminele organisatie als vermeld in artikel 324bis van het Strafwetboek, voorkomen;”*

Daaruit besluit de VTC dat het decreet geen betrekking kan hebben op terrorismebestrijding (zie voetnoot 6 bij het advies). De VTC ziet echter de verwijzing naar boek 2, titel I ter, van het Strafwetboek over het hoofd. Deze bepalingen hebben namelijk betrekking op terroristische misdrijven. Bijgevolg heeft het decreet wel degelijk betrekking op dit type misdrijven. De doelstellingen van het casusoverleg worden in twee (i.p.v. drie) puntjes vermeld omdat hiermee de structuur van artikel 458ter Sw. wordt gevolgd.

- De VTC beveelt aan om te bepalen hoe de verwerkingsverantwoordelijkheid wordt gezien in het geval er een gezamenlijke dossieromgeving wordt gecreëerd en om daarbij rekening te houden met de wisselende partners. Hieromtrent is een toevoeging gedaan in de toelichting bij artikel 3.
- De VTC wijst erop dat het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB) vereist is. Dit ontwerp van decreet heeft echter geen concrete gegevensstroom tot gevolg, maar vormt de juridische basis om eventueel een concrete gegevensstroom op te zetten. Bij het opzetten van een concreet casusoverleg zal er inderdaad moeten worden nagegaan of de opmaak van een GEB vereist is.
- De VTC beveelt aan om de categorie betrokkenen – en meer concreet ‘relaties en contacten’ – te verduidelijken. Aangezien dit ontwerp van decreet de basis vormt voor verscheidene vormen van casusoverleg, is het echter niet mogelijk om deze te verduidelijken. De relevante relaties en contacten zullen bij een ketenaanpak intrafamiliaal geweld bijvoorbeeld verschillen van de relevante relaties en contacten bij een casusoverleg m.b.t. terrorismebestrijding. Er moet wel gewezen worden op het feit dat de persoonsgegevens enkel mogen worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is om de doelstelling van het betreffende casusoverleg te kunnen verwezenlijken. Hiermee worden de relaties en contacten in grote mate afgebakend.
- De VTC merkt op dat verduidelijkt moet worden welke gegevens als identificatiegegevens zullen worden gebruikt. Dit wordt toegevoegd in artikel 3.

- De VTC adviseert om duidelijk te bepalen dat een categorie van persoonsgegevens enkel mag worden verwerkt als ze in het concrete geval noodzakelijk is. Dit wordt echter reeds uitdrukkelijk vermeld in het eerste lid van artikel 4. Wel is het woord 'betreffende' toegevoegd aan 'casusoverleg' om nog bijkomend te verduidelijken dat het noodzakelijk moet zijn in het kader van een specifiek casusoverleg.
- De VTC is van oordeel dat federale actoren als mogelijke ontvangers kunnen worden aangeduid bij decreet en adviseert om deze wel aan te duiden zodat het voor de betrokkenen duidelijk is wie hun gegevens kunnen verwerken. Dit wordt toegevoegd in een punt 4° in artikel 4, derde lid.
- De VTC vindt het begrijpelijk dat de noodzakelijkheid van het bewaren van de persoonsgegevens zal afhangen van casus tot casus. De VTC adviseert evenwel om toch bijkomend een - eventueel ruime - maximale termijn te bepalen. Deze is toegevoegd in het ontwerp van decreet.
- De VTC geeft in haar besluit aan dat de transparantiemaatregelen moeten worden uitgewerkt, maar bevestigt in haar advies zelf dat het ontwerp van decreet de nodige verplichtingen reeds oplegt en dat het positief is dat benadrukt wordt dat 'de globale regeling' duidelijk moet zijn. Verder maakt de VTC geen opmerkingen, dus worden hier geen bijkomende aanpassingen gedaan.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Artikel 458ter van het Strafwetboek bepaalt:

§ 1. Er is geen misdrijf wanneer iemand die uit hoofde van zijn staat of beroep houder is van geheimen, deze meedeelt in het kader van een overleg dat wordt georganiseerd, hetzij bij of krachtens een wet, decreet of ordonnantie, hetzij bij een met redenen omklede toestemming van de procureur des Konings.

Dit overleg kan uitsluitend worden georganiseerd, hetzij met het oog op de bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de persoon of van derden, hetzij ter voorkoming van de misdrijven bedoeld in Titel I ter van Boek II of van de misdrijven gepleegd in het raam van een criminele organisatie, zoals bepaald in artikel 324bis.

De in het eerste lid bedoelde wet, decreet of ordonnantie, of de met redenen omklede toestemming van de procureur des Konings bepalen ten minste wie aan het overleg kan deelnemen, met welke finaliteit en volgens welke modaliteiten het overleg zal plaatsvinden.

§ 2. De deelnemers zijn tot geheimhouding verplicht wat betreft de tijdens het overleg meegedeelde geheimen. Eenieder die dit geheim schendt, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458.

De geheimen die tijdens dit overleg worden meegedeeld, kunnen slechts aanleiding geven tot de strafrechtelijke vervolging van de misdrijven waarvoor het overleg werd georganiseerd.

Dit artikel voorziet in een uitzondering op de strafbaarstelling m.b.t. de schending van het beroepsgeheim, vermeld in artikel 458 Sw. Indien een wet of decreet of een toestemming van de procureur des Konings toelaat om een casusoverleg te organiseren, kunnen deelnemers aan dat overleg hun beroepsgeheim doorbreken zonder strafbaar te zijn op basis van artikel 458 Sw. Dergelijk casusoverleg kan enkel omwille van volgende doelstellingen worden georganiseerd:

- met het oog op de bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de persoon of van derden;
- ter voorkoming van de misdrijven bedoeld in Titel I ter van Boek II Sw., m.a.w. terroristische misdrijven;
- ter voorkoming van de misdrijven gepleegd in het raam van een criminele organisatie, zoals bepaald in artikel 324bis Sw.

Vooraleer dit overleg kan plaatsvinden, moeten de finaliteit, de deelnemers en de modaliteiten van het overleg worden vastgelegd. Dergelijk casusoverleg houdt bovendien in dat 'het geheim van de tafel' geldt. De deelnemers zijn tot een geheimhoudingsplicht gehouden met betrekking tot de informatie die op het casusoverleg gedeeld is. Ook kan het openbaar ministerie, indien deze aanwezig is op het casusoverleg, maar vervolging instellen voor misdrijven waarvoor het overleg georganiseerd is. Indien tijdens het casusoverleg andere misdrijven zouden worden besproken, is het openbaar ministerie tot geheimhouding verplicht en kan zij daarvoor geen vervolging instellen.

De mogelijkheid tot casusoverleg op basis van artikel 458ter Sw. creëert de mogelijkheid tot multidisciplinaire samenwerking. Hierbij worden de krachten van verschillende partners gebundeld. Er wordt een doorgedreven vorm van samenwerking tussen verschillende organisaties opgezet, die toelaat om in te spelen op de specifieke noden en behoeften van de betrokken personen. Dit zorgt voor meer efficiëntie en een betere coördinatie tussen de betrokken organisaties. Door het bundelen van krachten van de organisaties en lokale besturen, zijn deze niet meer gelimiteerd door hun eigen werkwijze en expertise, maar kan er meer bereikt worden dan wanneer er afzonderlijk gehandeld zou worden. Als voorbeelden kunnen hier de lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC R), ketenaanpak jeugd delinquentie (Kompas+, FIX,...), de Family Justice Centers en ketenaanpak inzake intrafamiliaal geweld worden aangehaald.

Artikel 458ter van het Strafwetboek bevat enkel het regelgevend kader inzake casusoverleg voor het doorbreken van het beroepsgeheim. Echter, als het gaat om uitwisseling van persoonsgegevens, moet ook rekening worden gehouden met de algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Artikel 458ter Sw. bevat geen privacyregeling. De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) is echter van oordeel dat artikel 458ter Sw. geen voldoende rechtsgrond vormt voor het uitwisselen van persoonsgegevens op een casusoverleg.

Indien een casusoverleg geregeld wordt bij wet of decreet, kan in dat regelgevend kader meteen de bijhorende regeling betreffende de verwerking van persoonsgegevens worden opgenomen. Op die manier is niet enkel het doorbreken van het beroepsgeheim afgedekt, maar wordt meteen ook voorzien in een rechtsgrond om persoonsgegevens te mogen uitwisselen.

Artikel 458ter Sw. bepaalt echter dat een casusoverleg ook kan worden georganiseerd indien de procureur des Konings hiertoe toestemming geeft. In de praktijk leidt dat tot protocollen tussen de procureur des Konings en de deelnemende organisaties en lokale besturen aan een casusoverleg, waarin de finaliteit, de deelnemers en de modaliteiten van het overleg worden vastgelegd, en waarin de procureur des Konings uitdrukkelijk toestemming geeft voor het organiseren van dat casusoverleg. De VTC heeft echter aangegeven dat voor een casusoverleg op basis van de toestemming van de procureur des Konings er onvoldoende rechtsgrond voorhanden is om persoonsgegevens te mogen uitwisselen.

Om hieraan tegemoet te komen, wordt een ontwerp van decreet voorgesteld dat een rechtsgrond biedt voor de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens op een casusoverleg op basis van artikel 458ter Sw.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Het ontwerp van decreet voorziet in een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een casuoverleg op basis van artikel 458ter Sw.

Het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet wordt rechtstreeks verbonden aan het toepassingsgebied en de doelstellingen van casuoverleg op basis van artikel 458ter Sw. Het is immers in die situaties en omwille van die specifieke doelstellingen dat op vlak van beroepsgeheim de mogelijkheid bestaat om overleg te organiseren en informatie uit te wisselen, zonder dat er een regelgevend kader bestaat voor de informatie-uitwisseling op vlak van gegevensbescherming. Dit ontwerp van decreet kan dus als de privacy-tegenhanger worden beschouwd van artikel 458ter Sw.

Impactanalyse

Impact op de grondrechten

Over de grondrechten is een positief advies verleend. In de memorie van toelichting wordt daar verder op ingegaan.

De mogelijkheid tot het uitwisselen van persoonsgegevens op een casuoverleg 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 doelstellingen, vermeld in artikel 458ter Sw:

- de bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de persoon of van derden;
- ter voorkoming van de misdrijven bedoeld in Titel I ter van Boek II Sw., m.a.w. terroristische misdrijven;
- ter voorkoming van de misdrijven gepleegd in het raam van een criminele organisatie, zoals bepaald in artikel 324bis Sw.

Uit ervaringen met multidisciplinaire samenwerking in het kader van een casuoverleg op basis van artikel 458ter Sw., blijkt dat de maatregel ook geschikt is om dat doel te bereiken. Door het bundelen van krachten van de verschillende organisaties en lokale besturen die betrokken zijn bij de betreffende persoon, zijn de organisaties niet meer gelimiteerd door hun eigen werkwijze en expertise, maar kan er meer en efficiënter resultaten bereikt worden dan wanneer er afzonderlijk, los van mekaar, zou gehandeld worden. Als voorbeelden kunnen hier de lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC R), ketenaanpak jeugddelinquentie (Kompas+, FIX,...), de Family Justice Centers en ketenaanpak inzake intrafamiliaal geweld worden aangehaald.

Het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet verruimen tot alle vormen van multidisciplinaire samenwerking, zonder de link met artikel 458ter Sw. en de daarin vermelde doelstellingen, zou een te verregaande inbreuk op het recht op privéleven inhouden. Elke vorm van multidisciplinaire samenwerking zou dan een rechtsgrond bieden om persoonsgegevens te mogen uitwisselen. Daarom wordt het toepassingsgebied beperkt tot het toepassingsgebied van artikel 458ter Sw.

De nadelen staan duidelijk in verhouding tot het nagestreefde doel. Doordat een geheimhoudingsplicht geldt met betrekking tot de uitgewisselde informatie, wordt de vertrouwelijkheid van de gedeelde persoonsgegevens gewaarborgd.

Doordat de krachten van verschillende partners gebundeld worden door middel van een meer doorgedreven vorm van samenwerking die toelaat om in te spelen om de specifieke noden en behoeften van de betrokken personen, is een ruimere gegevensuitwisseling noodzakelijk. 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.

Impact op kinderen en jongeren - JoKER

In het JoKER-advies wordt de vraag gesteld of er nog alternatieve beleidsopties op tafel lagen die mogelijks een minder zware impact hadden op kinderen en jongeren. Ook wordt een meer genuanceerde beschrijving van de mogelijk positieve én negatieve effecten gevraagd. De memorie van toelichting is in die zin aangevuld.

Het ontwerp van decreet kan ook een impact hebben op kinderen en jongeren. Zo is het mogelijk dat bepaalde jongeren deel uitmaken van de doelgroep van een specifiek casusoverleg, waardoor het ook hun persoonsgegevens kunnen zijn die gedeeld worden op een casusoverleg. De vraag rijst of deze impact niet te zwaar is, ermee rekening houdende dat het kinderen en jongeren betreft.

Minder ingrijpende opties blijven onverminderd bestaan. Zo primeert bij het omgaan met verontrusting de melding aan een vertrouwenscentrum kindermishandeling of een gemandateerde voorziening. Casusoverleg komt niet in de plaats van deze en andere bestaande mogelijkheden en praktijken waarbij samenwerking nagestreefd wordt. Het inschakelen van casusoverleg gebeurt slechts in complexe dossiers, vaak op basis van een voorafgaande risicoscreening, waarin de minder ingrijpende opties geen of onvoldoende uitweg bieden, en het daarom noodzakelijk is om met de partners intensiever informatie te delen. Er zijn verschillende garanties ingebouwd opdat op de overlegtafel geen dossiers worden besproken, waarbij een minder verdergaande samenwerking eenzelfde resultaat had kunnen bereiken. De regelgeving of de instemming van de Procureur des Konings, bedoeld in artikel 458ter, behoort de finaliteit en modaliteiten, met inbegrip van het toepassingsgebied, af te bakenen, er is deelnamevrijheid (zo zijn jeugdwerkers nooit verplicht om deel te nemen) en er is een aanmeldingsfase, waarbij de organisator nagaat of het dossier ontvankelijk is. Indien aan de strikte voorwaarden niet is voldaan, vindt geen casusoverleg plaats, en dient teruggegrepen naar minder ingrijpende vormen van samenwerking en informatiedeling.

De vraag of de impact niet te zwaar is, kan verder beantwoord worden aan de hand van de doelstellingen waarvoor een casusoverleg kan worden georganiseerd:

1. Bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de betrokkene: het spreekt voor zich dat als een casusoverleg met deze doelstelling georganiseerd wordt en de betrokkene een kind of jongere betreft, dat de toepassing van het decreet, met name een uitwisseling van persoonsgegevens, een positieve impact zal hebben op het kind of de jongere. Het doel is immers om de fysieke en psychische integriteit te beschermen. Er kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de ketenaanpak inzake intrafamiliaal geweld. Kinderen en jongeren maken daar deel uit van het cliëntsysteem dat wordt opgevolgd binnen de ketenaanpak. Dergelijke trajecten worden opgesteld om de kinderen en jongeren, en de andere leden van het cliëntsysteem, te beschermen en opnieuw een veilige omgeving te kunnen bieden. Ook de ketenaanpak jeugddelinquentie, zoals Kompas+, is hier relevant. Kompas+ werkt samen met de jongere, diens context en alle betrokken partners een intensief en langdurig traject uit om zo het welzijn van de jongere en het gezin te bevorderen, het plegen van delicten te stoppen en recidive in de toekomst te voorkomen.
2. Vermijden van terroristische misdrijven: Hierbij is de positieve impact op kinderen en jongeren tweeledig:
 - a. Door het vermijden van terroristische misdrijven wordt ook vermeden dat slachtoffers worden gemaakt. Dergelijke slachtoffers kunnen kinderen en jongeren, of familie of vrienden van kinderen en jongeren zijn. Het vermijden van slachtoffers heeft dus sowieso een positieve impact op kinderen en jongeren.
 - b. Anderzijds kan de betrokkene die besproken wordt op een casusoverleg ook zelf een jongere zijn, indien die signalen van radicalisering vertoont. Als voorbeeld kunnen hier

de LIVC's R worden aangehaald. Op een LIVC R tracht men een constructief, individueel traject op te zetten, met als doel het welzijn van de betrokken persoon te verhogen en wordt hem of haar ondersteuning geboden. In die zin heeft een traject binnen een LIVC R een positieve impact op de betrokken jongere.

3. Vermijden van misdrijven in het kader van een criminele organisatie: tot op heden werd geen casuoverleg met deze doelstelling opgestart. Alleszins kan ervan worden uitgegaan dat door het vermijden van misdrijven in het kader van een criminele organisatie ook vermeden wordt dat slachtoffers worden gemaakt. Dergelijke slachtoffers kunnen kinderen en jongeren, of familie of vrienden van kinderen en jongeren zijn. Het vermijden van slachtoffers heeft dus sowieso een positieve impact op kinderen en jongeren. Anderzijds zou dit casuoverleg ook betrekking kunnen hebben op een jongere zelf, waarmee een positief traject kan worden gelopen ter bevordering van zijn of haar welzijn.

Elke ketenaanpak in elke regio beschikt over een stuurgroep, bestaande uit afgevaardigden van de kernpartners, die instaat voor de monitoring en evaluatie van de aanpak, wanneer nodig in samenwerking met een academische partner. Het effect op kinderen en jongeren kan meegegeven worden als één van de prioritaire aandachtspunten.

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 verstrekke een advies op 17 oktober 2022.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 14 november 2022.

Het voorontwerp van decreet heeft geen budgettaire impact voor de Vlaamse Overheid.

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 overeenkomstig het advies van de inspectie van Financiën van 17 oktober 2022 geen impact op de lokale en provinciale besturen.

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.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van decreet over de verwerking van de persoonsgegevens in het kader van een multidisciplinaire samenwerking bij deelname aan een casuoverleg op basis van artikel 458ter van het Strafwetboek;
- 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.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen

Bart SOMERS

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

Zuhal DEMIR