Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN
DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: **- Voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg**
- Tweede principiële goedkeuring en machtiging tot ondertekening

Samenvatting
Vlaanderen heeft sinds 7 april 1998 een samenwerkingsakkoord rond slachtofferzorg. Daarin wordt omschreven hoe de verschillende diensten op de verschillende bevoegdheidsniveaus die taken opnemen naar slachtoffers toe, moeten samenwerken. Na 25 jaar dringt een actualisatie en optimalisatie van dit samenwerkingsakkoord zich op. Zo wordt in het nieuwe samenwerkingsakkoord bijvoorbeeld rekening gehouden met de bevoegdheidsoverdracht van de dienst slachtofferonthaal van de justitiehuizen in het kader van de zesde staatshervorming. Daarnaast wordt ook het slachtoffer zoveel mogelijk centraal gezet. De beleving van het slachtoffer staat centraal in de afspraken die gemaakt worden rond de samenwerking van de verschillende diensten. Met het voorliggend decreet stemt de Vlaamse Regering in met het samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg tussen de bevoegde diensten van de Federale staat en de Vlaamse Gemeenschap, met het oog op structurele samenwerking inzake slachtofferzorg op het Nederlandse taalgebied.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

- Beleidsveld Justitie en Handhaving binnen het beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie;
- Beleidsveld Welzijn, Gezondheids- en Woonzorg binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

De basisrechten van slachtoffers zijn ingeschreven in de Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad.

Andere Europese teksten die ernaar streefden het slachtofferbeleid te verstevigen:

- de Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven;
- de Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad;
- het Verdrag van de Raad van Europa van 25 oktober 2007 inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik;
- het Verdrag van de Raad van Europa van 11 mei 2011 inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld;
- de Richtlijn 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad.

Het beoogde doel van het hernieuwde samenwerkingsakkoord is tot een verbeterde structurele samenwerking te komen ten gunste van slachtoffers tussen de verschillende machtsniveaus die belast worden met het slachtofferbeleid en om een blijvende aandacht te besteden aan een gecoördineerde en kwaliteitsvolle begeleiding voor slachtoffers.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorliggend akkoord werd onderhandeld door de afgevaardigden van de bevoegde overheden van Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap.

Aangezien een instemmingsdecreet een tekst is die meermaals in dezelfde vorm voorkomt, valt deze onder de uitzondering van punt 305, eerste alinea van de Omzendbrief Wetgevingstechniek en is hier geen wetgevingstechnisch en taalkundig advies vereist.

Het advies kind- en jongereneffectenrapport (JoKER) werd op 15 maart 2023 verleend. Hierna wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoetgekomen aan deze elementen:

- Er wordt in de zesde alinea gewezen op het feit dat er geen rechtstreekse oorzaak-gevolg relatie bestaat tussen het feit dat minderjarigen aanzien worden als kwetsbare doelgroep, en dat ze hierdoor een groter risico lopen op (secundaire) victimisatie. De zinsnede werd aangepast zodanig dat tussen beide elementen geen rechtstreekse oorzaak-gevolg relatie meer bestaat
- Er wordt gesteld dat overweging 14 van de slachtofferrichtlijn van 25 oktober 2012 gebaseerd is op artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag. Dit artikel werd toegevoegd aan de zesde alinea van de impactanalyse.
- in de zevende alinea van de impactanalyse wordt de vraag gesteld of de eventuele keuze voor een specifiek samenwerkingsakkoord omtrent minderjarige slachtoffers werd afgetoetst bij de experten op het vlak van kinderrechten. Er werd rond het alternatief van een specifiek samenwerkingsakkoord nog geen bijkomende initiatieven genomen en het huidige ontwerp van samenwerkingsakkoord bevat een voldoende basis om de specifieke noden en behoeften van minderjarige slachtoffers in rekening te brengen.

Het ontwerp van het samenwerkingsakkoord werd een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 maart 2023.

Het CC GPI heeft op 14/03/2023 advies nr. CG 2023/2117 verleend over het ontwerp van decreet. Het CC GPI heeft geen opmerkingen geformuleerd, waardoor dit advies bijgevolg geen aanleiding geeft tot aanpassing van het ontwerp van decreet.

De VTC heeft op 18/04/2023 advies nr. 2023/041 verleend over het ontwerp van decreet. Hierna wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoet gekomen aan deze elementen:

- De VTC beveelt aan om de taak van algemeen belang, vermeld in artikel 6, e) van de algemene verordening gegevensbescherming, te specifiëren in de memorie van toelichting, zodat duidelijk is welke taak van algemeen belang bedoeld wordt. Ter verwerking van dit advies werd in artikel 28, eerste alinea van de memorie van toelichting toegevoegd dat het dossierbeheer in het belang van de zorgvuldige en correcte bejegening van het slachtoffer de specifieke taak van algemeen belang is.
- De VTC adviseert om de redenen van zwaarwegend belang, voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 en 10 van de algemene verordening gegevensbescherming, te specifiëren in de memorie van toelichting. Hieraan werd tegemoet gekomen door de toevoeging van de verwijzing naar artikel 3bis van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering in artikel 28, tweede alinea van de memorie van toelichting.
- De VTC beveelt aan om de bevoegde actoren die optreden als verwerkingsverantwoordelijken, ten behoeve van de duidelijkheid, uitdrukkelijk te benoemen in artikel 28,§2, van het ontwerp. De verwerkingsverantwoordelijken werden ter verwerking van dit advies apart benoemd in voornoemd artikel van het ontwerp en artikel 28, derde alinea van de memorie van toelichting.
- De VTC stelt dat het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB) noodzakelijk is, gezien er op systematische wijze bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 en 10 van de algemene verordening gegevensbescherming of gegevens van zeer persoonlijke aard worden uitgewisseld. Ter verwerking van dit advies zal door elke bevoegde actor een iteratief GEB worden uitgevoerd.
- De VTC adviseert om de categorie van gegevens over gezondheid, in de zin van artikel 9 van de algemene verordening gegevensbescherming, duidelijker af te bakenen. Ter verwerking van dit advies werd in artikel 18, §3, tweede lid, 2°, van het ontwerp de verwijzing naar de definitie van schade toegevoegd.
- De VTC stelt dat er zal rekening moeten gehouden worden met de verplichting protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden. De VTC brengt in herinnering dat optioneel advies hieromtrent aan haar kan worden gevraagd. Aan artikel 28, vierde alinea, van de memorie van toelichting werd toegevoegd dat de betrokken actoren en overheden de nodige protocollen zullen voorzien.
- De VTC beveelt aan om de maximale bewaartermijn(en), of toch minstens de criteria die toelaten deze bewaartermijnen te bepalen, op te nemen in het ontwerp. Hieraan werd tegemoet gekomen door in artikel 28, §2, vierde lid, van het ontwerp en artikel 28, derde alinea, van de memorie van toelichting te verwijzen naar de bewaartermijn(en) die van toepassing zijn op de betrokken actoren.
- De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijke de nodige maatregelen neemt opdat de persoonsgegevens juist en geactualiseerd moeten zijn en om het ontwerp aan te vullen met de verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke om passende transparantiemaatregelen te nemen, als vermeld in artikel 12 algemene verordening gegevensbescherming. Hieraan werd tegemoet gekomen door aan artikel 28, §2, vierde lid, en artikel 28, §3, van het ontwerp en artikel 28, vierde en vijfde alinea, van de memorie van toelichting toe te voegen dat elke actor passende maatregelen ter beveiliging dient te nemen, en dat de betrokkene de op hem van toepassing zijnde verwerkingen op een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in een duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.

De Vlaamse Raad WVG heeft op 18/04/2023 advies verleend over het ontwerp van decreet. Hierna wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoet gekomen aan deze elementen:

- De Vlaamse Raad WVG stelt voor om de frequentie van de vervolgopleidingen, als voorzien in artikel 8,§2 en §3 van het ontwerp, in de memorie van toelichting op te nemen. In het ontwerp staat echter reeds dat een vervolgopleiding op een regelmatige basis moet plaatsvinden wat bijgevolg reeds een frequentie inhoudt. Wanneer en op welke termijn een vervolgopleiding dient plaats te vinden, hangt immers af van evaluatie en evoluties op het terrein. Ter verwerking van dit advies werd artikel 8, derde alinea aangevuld met het belang om op de hoogte te blijven van recente ontwikkelingen.
- De Vlaamse Raad WVG beveelt aan om in artikel 11 van het ontwerp te voorzien dat de overheden zich verbinden om voldoende toegankelijke slachtofferzorg te voorzien en te waarborgen, en dit op basis van kwalitatieve en kwantitatieve analyse en in samenspraak met de betrokken actoren. De- zinsnede van artikel 11 van het ontwerp werd hieraan aangepast.
- De Vlaamse Raad WVG adviseert om duidelijkheid te bieden en het beroepsgeheim te benoemen, in plaats van de spreken over vertrouwelijkheid. Ter verwerking van dit advies werd de geheimhoudingsplicht, vermeld in artikel 9 van het decreet van 8 mei 2009 op het algemeen welzijnswerk, ingeschreven in artikel 22, derde lid, van het ontwerp.
- De Vlaamse Raad WVG beveelt aan om de werking van een netwerk slachtofferzorg nauwgezet af te stemmen op reeds bestaande netwerken, met name in gevallen waarbij dezelfde actoren, zoals de Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW) en justitiehuizen, betrokken zijn. Hieraan werd tegemoet gekomen door aan artikel 33 van de memorie van toelichting toe te voegen dat de werking van het netwerk kan worden afgestemd op de reeds bestaande netwerken voor zover in deze netwerken dezelfde thema's inzake slachtofferzorg besproken worden.
- De Vlaamse Raad WVG beveelt aan om vertegenwoordigers uit de gespecialiseerde zorg (of volksgezondheid) bij de commissie slachtofferzorg te betrekken. Dit advies werd gevolgd en er werd in artikel 36 van de memorie van toelichting voorzien dat de commissie ad-hoc vertegenwoordigers uit de sector kan uitnodigen.
- De Vlaamse Raad WVG stelt dat het volgens haar noodzakelijk is om outreachende praktijken te ontwikkelen en prioriteit te geven aan het opvullen van deze leemte. Dit advies geeft geen aanleiding tot aanpassingen in de voorliggende teksten, gezien het outreachend principe als werkingsprincipe werd ingeschreven.

De Adviesraad van Burgemeesters heeft op zitting van 03/05/2023 advies nr. VCLP/2023-753 verleend over het ontwerp van decreet. De Adviesraad heeft geen opmerkingen geformuleerd, waardoor bijgevolg dit advies geen aanleiding geeft tot aanpassing van het ontwerp van decreet.

De COC heeft op 09/05/2023 advies verleend over het ontwerp van decreet. Hierna wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoet gekomen aan deze elementen:

- De COC stelt dat de dienst slachtofferhulp momenteel geen toegang heeft tot het rijksregister. De doorgifte van het rijksregisternummer is volgens de COC bijgevolg overmatig en moet worden weg gelaten uit artikel 18, §3, eerste lid, 1°, van het ontwerp. Het advies werd niet gevolgd, gezien de doorgifte van het rijksregisternummer door de diensten slachtofferhulp wordt verantwoord door artikel 10 van het decreet betreffende het algemeen welzijnswerk van 8 mei 2009. De toelichting rond de noodzakelijkheid van de verwerking werd toegevoegd aan artikel 18, tweede alinea, van de memorie van toelichting.
- De COC stelt dat het niet duidelijk is van welke betrokkene er persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen zou worden uitgewisseld. Hieraan werd tegemoet gekomen door de persoonsgegevens omtrent de strafrechtelijke veroordelingen in artikel 18, §3, tweede lid, 1°, van het ontwerp aan te passen naar de feiten die aanleiding gegeven hebben tot de politionele tussenkomst. De bedoeling is immers enkel dat er vanuit de politie informatie over de feiten kan worden overgemaakt, niet zozeer over de veroordelingen. Dit werd eveneens zo opgenomen in artikel 18, vierde alinea, van de memorie van toelichting.

- De COC stelt dat het zelfstandig beslissen door de politie om al dan niet een mededeling van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen te doen, strijdig is met het Wetboek van Strafvordering. Bijgevolg adviseert de COC om in artikel 18, §3, tweede lid, 1°, van het ontwerp volgende zinsnede toe te voegen: "na akkoord van de bevoegde magistraat conform de regels van het Wetboek van Strafvordering". Dit advies werd niet gevolgd, gezien in het advies van de Raad van State 05/2019 over het Brussels samenwerkingsakkoord slachtofferzorg wordt verduidelijkt dat een samenwerkingsakkoord dat goedgekeurd is door de bevoegde wetgevers, niet aan herinnerd hoeft te worden dat de adressanten ervan geacht worden de regels na te leven die in de bestaande wetgevende teksten verankerd zijn. Wel wordt in artikel 18, vierde alinea, van de memorie van toelichting bepaalt wat met het begrip 'feiten' wordt bedoeld.
- De COC stelt dat artikel 18 van het ontwerp niet voorziet in de schriftelijke toestemming van de betrokkene voor de verwerking van gegevens over strafbare feiten. Dit advies werd niet opgevolgd gezien artikel 28 van het ontwerp voorziet in de verwerking van de persoonsgegevens voor redenen van zwaarwegend algemeen belang, waarbij geen schriftelijke toestemming is vereist. Om deze specifieke reden wordt er dan ook geen toestemming overeenkomstig de algemene verordening gegevensbescherming van het slachtoffer gevraagd, maar instemming. Verder wordt het argument inzake het behandelen van mogelijke klachten ondergeschikt bevonden aan de belangen van het slachtoffer en het vermijden van enig risico op secundaire victimisering.
- De COC adviseert dat de geïntegreerde politie niet als verwerkingsverantwoordelijke kan worden beschouwd. Overeenkomstig artikel 44/4 van de wet van 5 augustus van 1992 op het politieambt zijn de ministers van Binnenlandse zaken en Justitie de verwerkingsverantwoordelijken voor de politionele gegevensbanken. De COC adviseert bijgevolg het ontwerp aan te passen. Ter verwerking van dit advies werd in artikel 28, §2, eerste lid, van het ontwerp specifiek de ministers van Binnenlandse zaken en Justitie als verwerkingsverantwoordelijken benoemd.
- De COC adviseert om in artikel 21 van het ontwerp te overwegen om de beslissing tot opname van het positief of negatief antwoord van betrokkene in het proces-verbaal aan het slachtoffer zelf over te laten. Dit advies werd niet gevolgd, gezien de argumentering in de memorie van toelichting reeds duidelijk weergeeft dat onder andere het slachtoffer dit niet altijd kan inschatten, en dat het argument inzake het behandelen van mogelijke klachten ondergeschikt is aan de belangen van het slachtoffer. Bovendien werd een gelijkaardige passage opgenomen en reeds goedgekeurd in Brusselse samenwerkingsakkoord slachtofferzorg.

Gezien de VTC ten gevolge van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 16 februari 2023 (nr. 26/2023) op dit ogenblik niet voldoet aan de procedurele vereisten van de algemene verordening gegevensbescherming, werd eveneens het advies van de GBA gevraagd. De GBA heeft op zitting van 17 mei 2023 verwezen naar het standaardadvies nr. 65/2023 van 24 maart 2023. Dit advies geeft geen aanleiding tot aanpassing van het ontwerp van decreet. Het voorgelegde ontwerp biedt voldoende waarborgen wat de bescherming van persoonsgegevens van de betrokkenen betreft.

Het College van hoven en rechtbanken heeft op 05/06/2023 advies verleend over het ontwerp van decreet. Hierna wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoet gekomen aan deze elementen:

- Het College stelt dat er een soort 'disclaimer' mist en moet duidelijk gemaakt worden of het de bedoeling zou zijn om ook aan de griffies en de rechters de taak te geven aan slachtoffers om juridisch advies te geven. Indien niet (zoals dat nu het geval is) dan moet dit volgens het College duidelijk gemaakt worden in de tekst. Ter verwerking van dit advies werd doorheen het ontwerp (in de artikelen 1, 6, 9 en 24) meerdere keren de zin 'binnen het kader van de aan hen toegewezen bevoegdheden' toegevoegd, zodat duidelijk is dat de griffies en rechters niet verwacht worden om juridisch advies te geven. Ook werd in artikel 9 van de memorie van toelichting toegevoegd dat de informatieverplichting geen juridisch advies betreft en dat de rechtbanken en griffies steeds de onafhankelijkheid moeten bewaren bij het geven van informatie.

- Het College stelt dat de definitie van het slachtoffer, als vermeld in artikel 1,10°, van het ontwerp beperkter wordt geformuleerd dan door de richtlijn Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/BZ. Het College adviseert om te verwijzen naar voornoemde richtlijn. Dit advies werd niet gevolgd omdat de definitie van het slachtoffer in het ontwerp verschilt van de definitie in de slachtofferrichtlijn, daar deze anders en breder werd geformuleerd. In artikel 1, vijfde alinea, van de memorie van toelichting wordt dit duidelijk gesteld.
- Het College adviseert om in artikel 1, 1°, van het ontwerp de woorden "en rechtbanken" te schrappen, gezien deze per definitie geen advies geven aan burgers. Gezien er van de hoven en rechtbanken niet verwacht wordt dat zij juridisch advies geven maar zij wel een informatieverplichting hebben op basis van artikel 3bis VTSv., werd in artikel 9 van het ontwerp ter verduidelijking toegevoegd dat de rechterlijke macht haar onafhankelijkheid behoudt. Verder werd een onderscheid gemaakt tussen de parketten en de rechtbanken, zodat zij niet als één geheel kunnen worden beschouwd.
- Het College stelt dat in artikel 1, 3°, van het ontwerp de definitie van 'bevoegde overheden' onduidelijk is, en adviseert om dit te vervangen door 'de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap'. Dit advies werd niet gevolgd gezien de term werd gekozen op basis van opmerking 5 bij het advies nr. 65.799/1 van 20 mei 2019 van de Raad van State bij het Brusselse samenwerkingsakkoord slachtofferzorg.
- Het College stelt dat de definitie van 'slachtofferonthaal', vermeld in artikel 1,13°, van het ontwerp, overbodig is, gezien in de tekst het woord weinig gebruikt wordt. Het College stelt eveneens dat de definitie verwarrend is, gezien er gesproken wordt van informatie en bijstand. Gezien de term in verschillende artikelen van het ontwerp terugkomt, werd de definitie niet geschrapt. Verder werd de definitie van het ontwerp aangepast en de memorie van toelichting aangevuld, zodat duidelijk is dat de term 'slachtofferonthaal' een gedeelde verantwoordelijkheid is (zoals bedoeld in art. 3bis VTSv.) en de onafhankelijkheid van de rechter gewaarborgd blijft.
- Het College merkt op dat artikel 3 van het ontwerp een tegenstelling bevat, gezien het eerste lid stelt dat er duidelijk afgebakende bevoegdheden zijn en in het derde lid er sprake kan zijn van onduidelijkheid met betrekking tot de bevoegdheden. De tekst in het ontwerp werd aangepast om duidelijk te maken dat het derde lid een afwijking is van hetgeen in het eerste lid van artikel 3 staat.
- Het College adviseert om in artikel 6 van het ontwerp enkele aanpassingen door te voeren:
    - Paragraaf 1 en 2 van het ontwerp te verduidelijken. Het is volgens het College niet duidelijk of het voornamelijk de justitiehuizen betreft en wat de rol van de rechtbanken moet zijn. Aan dit advies werd tegemoet gekomen door de zinsnede 'binnen het kader van de hen toegewezen bevoegdheden' toe te voegen in artikel 6, §1 en §2, van het ontwerp.
    - Paragraaf 1,4°, en artikel 7 van het ontwerp overlappen elkaar en zouden kunnen worden samengevoegd. Dit advies werd niet gevolgd gezien artikel 6, §1, 4°, van het ontwerp gaat over de methodologie, terwijl artikel 7 van het ontwerp verduidelijkt waarmee men specifiek moet rekening houden bij het slachtoffer in geval van doorverwijzing.
    - Artikel 6, §1, tweede lid, van het ontwerp zou beter als eerste lid staan. Dit advies werd niet gevolgd gezien het eerste lid gaat over alle actoren, en het tweede lid specifiek de diensten slachtofferzorg betreft.
    - In artikel 6, §1, tweede lid het woord 'aanklampend' vervangen door het woord 'standvastig', gezien dit minder negatief klinkt. Dit advies werd niet gevolgd gezien de term aanklampend werken een visie is waarbij men het slachtoffer actief zal benaderen en aansporen, vanuit de gedachte dat het slachtoffer zelf de stap naar de hulp- en dienstverlening nog niet kan of durft te zetten.

- Het College adviseert om de opleiding voor rechters, als voorzien in artikel 8 van het ontwerp, facultatief te maken, gezien dit veel tijd in beslag neemt. Dit advies werd niet gevolgd gezien de opleiding voor alle actoren een bijkomende inspanning vergt. Ook al komt men vaak in contact met slachtoffers, er kunnen ook nieuwe evoluties zijn op het terrein of nieuwe inzichten ontwikkeld worden binnen de thematiek.
- Het College merkt op dat artikel 9, laatste lid, van het ontwerp een herhaling bevat van de woorden "noden, behoeften en persoonlijke omstandigheden". Aan dit advies werd niet tegemoet gekomen. De eerste zin van het ontwerp heeft betrekking op welke informatie die moet worden gegeven, terwijl de tweede zin van het ontwerp betrekking heeft op het tijdstip van het geven van de informatie.
- Het College stelt dat de rechtbank in artikel 11 van het ontwerp beperkt is tot medewerking door de onafhankelijkheid die zij moet bewaken. Dit advies werd niet gevolgd, gezien het in artikel 11 van het ontwerp 'de overheid' betreft, en niet de rechtbank als actor.
- Het College stelt de vraag of er digitale ondersteuning wordt voorzien voor de griffies, gezien de verzameling van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens, als vermeld in artikel 14 van het ontwerp, het nodige werk zal opleveren. In artikel 14, tweede alinea, van de memorie van toelichting werd toegevoegd dat het de taak is van de bevoegde overheid zelf om autonoom cijfermateriaal te verzamelen op basis van hun huidige bestaande systemen van datamanagement.
- Het College adviseert om artikel 14, derde lid, van het ontwerp in te korten en eventueel toe te voegen dat de gegevens (half-)jaarlijks zullen worden overgemaakt aan de arrondissementele raad voor slachtofferbeleid. Hieraan werd tegemoet gekomen door de verwijzing naar artikel 37, 2°, van het ontwerp te schrappen.
- Het College adviseert om in hoofdstuk 5, afdeling 1, van het ontwerp enkele vormelijke aanpassingen door te voeren:
    - In artikel 15, eerste lid, van het ontwerp de woorden "en de daaraan gekoppelde onderrichtingen" schrappen. Dit advies werd gevolgd.
    - In artikel 16, tweede lid, 3°, van het ontwerp de woorden "met artikel 7 en 20" te vervangen door "met de artikelen 7 en 20". Dit advies werd gevolgd.
    - Artikel 18, §1, van het ontwerp inkorten en duidelijker formuleren. Dit advies werd gevolg door één keer de zinsnede 'politieambtenaar of de dienst politionele slachtofferbejegening' te schrappen, en op een korte manier te verwijzen naar de dienst slachtofferhulp.
    - Artikel 18, §3, derde lid, van het ontwerp weglaten, gezien dit al vermeld wordt in andere paragrafen. Dit advies werd niet gevolgd gezien er door de partijen bewust gekozen is het principe van de instemming te herhalen.
    - Artikel 19 kan worden geïntegreerd in artikel 18, gezien op die manier alle doorverwijzingen bij elkaar staan. Dit advies werd niet gevolgd gezien artikel 18 de actoren binnen het samenwerkingsakkoord betreffen, en artikel 19 betreft eventuele partners buiten het samenwerkingsakkoord.
- Het College stelt dat in artikel 18, §3, eerste lid, van het ontwerp de persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen worden overgemaakt aan andere diensten, indien het slachtoffer dit wenst. Het College adviseert om dit niet afhankelijk te maken van een beslissing van het slachtoffer. Bovendien is het College van mening dat het beter is om standaard een beschrijving van de feiten mee te delen aan de andere dienst, zodat het slachtoffer niet opnieuw hetzelfde verhaal moet doen. Dit advies werd eveneens gegeven door de COC (zie infra: derde punt) en werd hieraan aangepast.
- Het College adviseert om artikel 24 van het ontwerp te beperken tot de magistraten en personeelsleden die effectief in de positie zijn om dergelijke informatie te geven aan slachtoffers. In artikel 9 van de memorie van toelichting wordt reeds gesteld dat de bevoegde actoren een informatieverplichting hebben. Er wordt toegevoegd dat deze informatie geen juridisch advies betreft, en dat de rechtbanken en griffies steeds hun onafhankelijkheid dienen te bewaken.

- Het College stelt dat er in artikel 28 van het ontwerp verkeerdelijk wordt verwezen naar de algemene verordening gegevensbescherming, en dat er bijgevolg moet verwezen worden naar de geldende nationale wetgeving (in casu de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens). Gezien het Agentschap Justitie en Handhaving niet onder het toepassingsgebied van de wet van 30 juli 2018 valt maar andere actoren binnen het akkoord wel, werd aan artikel 28, §1, van het ontwerp de verwijzing naar de wet van 30 juli 2018 toegevoegd.
- Het College stelt dat de arrondissementele raad voor slachtofferbeleid, vermeld in artikel 29, §2, 1° van het ontwerp, bindende beslissingen zal nemen. Voor de zetel en de onderzoeksrechters wenst het College te wijzen op de onafhankelijkheid van de instanties, aangezien het gaat over zaken waarin nog uitspraak moet worden gedaan. Ten opzichte van de rechtbanken lijkt het volgens het College meer aangewezen dat deze arrondissementele raad een ondersteunende/aansporende functie op zich neemt. Het is echter niet de bedoeling dat er in de schoot van de arrondissementele raad individuele of concrete dossiers worden besproken. In artikel 29, vierde alinea, van de memorie van toelichting wordt reeds verwezen naar het doel van de raad dewelke beleidsafstemming betreft en de opvolging van de uitvoering van de beleidsbeslissingen.
- Het College stelt zich de vraag of in artikel 31, 2° van het ontwerp een benoemingsprocedure wordt opgesteld voor de magistraat of onderzoeksrechter in de arrondissementele raad. In artikel 31, derde alinea, van de memorie van toelichting wordt toegevoegd dat de deelnemers zelf hun vertegenwoordigers dienen aan te duiden.

Het College van procureurs-generaal heeft op 30/06/2023 advies nr. VVQ/2023/SVI/150 verleend over het ontwerp van decreet. Hierna wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoet gekomen aan deze elementen:

- Het College stelt vast dat er geen alternatieve overlegstructuur voorzien wordt tussen de federale staat en de deelstaten die in de plaats gesteld wordt van het Nationaal Forum dat werd opgericht als overlegplatform. In het advies nr. 65798/1 van de Raad van State van 20 mei 2019 wordt gesteld dat gemeenschappen en gewesten zich enkel kunnen verbinden voor zichzelf en niet voor andere gemeenschappen of gewesten. Als een landelijk overleg wenselijk is, dient hiervoor een afzonderlijk samenwerkingsakkoord ondertekend te worden. Dit advies geeft bijgevolg geen aanleiding tot aanpassingen in het ontwerp of de memorie van toelichting.
- Het College stelt vast dat Brussel, Wallonië en Vlaanderen samenwerkingsakkoorden voorbereiden, maar dat deze allen andere accenten leggen. Het College merkt op dat dit het voeren van een éénvormig en coherent slachtofferbeleid door het College bemoeilijkt. Gelet op het territoriale toepassingsgebied van de akkoorden, werden door de actoren verschillende klemtonen gelegd. Verder stelt de Raad van State in advies nr. 65798/1 van 20 mei 2019 dat indien een landelijk overleg wenselijk is, een afzonderlijk samenwerkingsakkoord ondertekend dient te worden. Dit advies geeft geen aanleiding tot aanpassingen in het ontwerp of de memorie van toelichting.
- Het College stelt vast dat het College van de hoven en rechtbanken niet werd betrokken bij de evaluatie, niettegenstaande ook magistraten van de zetel en medewerkers van de griffie een belangrijke rol spelen bij het slachtofferonthaal op niveau van de parketten en rechtbanken. Nochtans kon elke betrokken minister leden voor wat betreft hun bevoegdheid afvaardigen voor de werkgroep die zich ging buigen over de herwerking van het samenwerkingsakkoord. De federale minister van Justitie had daarbij geen afgevaardigde van het College van hoven en rechtbanken doorgegeven, wel een afgevaardigde van het College van procureurs-generaal. Ook werden voorafgaandelijk aan de eerste agendering voor de Vlaamse regering de ontwerpteksten voorgelegd aan het College van de hoven en rechtbanken met het oog op het afleveren van input en opmerkingen, maar deze werden niet ontvangen. Na de eerste goedkeuring door de Vlaamse regering werd dan nogmaals aan het College van de hoven en rechtbanken advies gevraagd. Daarop heeft het College van hoven en rechtbanken uiteindelijk op 05/06/2023 advies verleend over het ontwerp van decreet.

- Het College stelt dat het ontwerp geen resultaatsverbintenis van de overheid bevat om aparte en aangepaste lokalen te voorzien voor de diensten slachtofferonthaal zodat slachtoffers opgevangen, onthaald en bijgestaan kunnen worden (in gerechtsgebouwen). De federale overheid geef aan dat ze maar in de mogelijkheid is om aparte en aangepaste lokalen te voorzien voor zover de huidige structuur en capaciteit van de bestaande gerechtsgebouwen dit toelaat. Om die reden werd in artikel 10 van het samenwerkingsakkoord voor een inspanningsverbintenis geopteerd.
- Het College beveelt aan om in artikel 36, §2, 5° en 6°, van het ontwerp enkel te spreken van een "vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie" daartoe aangeduid door het College van procureurs-generaal. Ter verwerking van dit advies werd 6° van de opsomming in artikel 36, §2, van het ontwerp geschrapt, en de volledige nummering van de opsomming is aangepast.
- Het College stelt dat in artikel 18,§3, tweede lid, 1°, van het ontwerp de persoonsgegevens betreffende de strafrechtelijke veroordelingen van het slachtoffer worden bedoeld. Ter verwerking van dit advies en naar aanleiding van gelijkaardig advies door de COC en het College van de hoven en rechtbanken, werd dit punt aangepast (zie infra).

2. INHOUD

A. ALGEMEEN

Probleemstelling

Op 7 april 1998 werd het eerste samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg ondertekend door de federale staat en de Vlaamse Gemeenschap. Op 11 april 1999 werd het samenwerkingsakkoord bekrachtigd als wettelijk kader voor de structurele samenwerking tussen deze diensten in functie van een kwaliteitsvolle zorg- en dienstverlening aan slachtoffers.

Sinds haar ondertekening werd het samenwerkingsakkoord geen enkele keer gewijzigd. Op initiatief van het Nationaal Forum werd in 2009 aan de arrondissementele raden voor slachtofferbeleid gevraagd het samenwerkingsakkoord te evalueren. Op basis van de resultaten stelde het Nationaal Forum een advies op met voorstellen tot aanpassing van het samenwerkingsakkoord. Dit advies werd echter nooit formeel goedgekeurd omdat het Nationaal Forum na 2010 niet meer samen kwam.

Na 25 jaar dringt een actualisatie (door o.a. de zesde staatshervorming) en optimalisatie van dit samenwerkingsakkoord zich op. Vlaams minister van Justitie en Handhaving nam hiervoor het initiatief en bracht alle nodige actoren samen.

Het voorliggend samenwerkingsakkoord is gebaseerd op de tekst van het samenwerkingsakkoord uit 1998, maar werd volledig herdacht vanuit het standpunt van het slachtoffer. Er werd niet langer uitgegaan van de taken en opdrachten van de klassieke triade binnen slachtofferzorg (slachtofferbejegening van politie, slachtofferhulp van CAW en slachtofferonthaal van de justitiehuizen), maar de beleving van het slachtoffer stond centraal in de opmaak van de samenwerkingsafspraken gemaakt in dit samenwerkingsakkoord. Daarnaast werd er ook rekening gehouden met de evaluatie van de arrondissementele raden van 2009 en het advies dat het Nationaal Forum op basis daarvan formuleerde. Uiteraard werd het samenwerkingsakkoord ook geactualiseerd bijvoorbeeld met betrekking tot de bevoegdheidsoverdracht van de dienst slachtofferonthaal van de justitiehuizen naar de gemeenschappen. Met het voorliggend decreet stemt de Vlaamse Regering in met dit nieuwe samenwerkingsakkoord inzake slachtofferzorg tussen de bevoegde diensten van de Federale staat en de Vlaamse Gemeenschap.

Impactanalyse

Impact op kinderen en jongeren – JoKER

Het voorliggend ontwerp biedt een algemeen en overkoepelend kader voor de samenwerking tussen de politie (onder de noemer van politionele slachtofferbejegening), centra voor algemeen welzijnswerk (onder de noemer van slachtofferhulp) en justitie (onder de noemer van slachtofferonthaal binnen de justitiehuizen). Deze diensten hebben een specifieke opdracht inzake slachtofferzorg en beogen daarbij de brede doelgroep van slachtoffers. In het ontwerp wordt er binnen deze doelgroep geen onderscheid gemaakt tussen meerder- of minderjarige slachtoffers. Elke natuurlijke persoon, evenals zijn na(ast)bestaanden wordt omvat. Er wordt hierdoor rekening gehouden met élke minderjarige of jongere die hierdoor in contact kan komen met de diensten slachtofferzorg. Niet enkel als rechtstreeks slachtoffer, maar ook als kind van een slachtoffer (getuige) of als na(ast)bestaande.

Het ontwerp komt de rechten van kinderen als slachtoffers ten goede, omdat er hiervoor een bijzondere aandacht is doorheen het samenwerkingsakkoord. Aan de actoren van slachtofferzorg wordt er in lijn van hun verplichtingen binnen het samenwerkingsakkoord gevraagd om een bijzondere aandacht te hebben voor de specifieke behoeften van kwetsbare slachtoffers, zoals het minderjarige slachtoffer en minderjarige kinderen van het slachtoffer. De actoren van het samenwerkingsakkoord houden ook rekening met het belang van het kind in hun eigen werking. Ook de informatie die verstrekt wordt aan een minderjarig slachtoffer, moet op diens maat geboden worden, rekening houdend met diens kwetsbaarheid.

Gezien minderjarige slachtoffers specifieke noden en behoeften hebben, dienen deze tijdig gedetecteerd te worden. Zo zal bijvoorbeeld een politiemedewerker of de dienst politionele slachtofferbejegening extra aandacht hebben voor minderjarige slachtoffers in het kader van de hercontactname. Een mogelijks negatieve impact van dit ontwerp van samenwerkingsakkoord kan zijn dat het minderjarige slachtoffer wordt betrokken in de hulpverlening maar zelf geen nood ziet aan begeleiding, of dat de relatie met diens ouders of opvoedingsverantwoordelijken door de hulpverlening mogelijks in het gedrang kan komen. Echter zullen de diensten slachtofferzorg steeds rekening houden met de specifieke individuele noden van het slachtoffer. Zij houden hierbij ook steeds rekening met diens omgeving, waaronder dus ook met eventuele ouders of opvoedingsverantwoordelijken. Een andere mogelijks negatieve impact kan zijn dat de actoren in het ontwerp van samenwerkingsakkoord niet voldoen aan de specifieke hulpvraag van het minderjarige slachtoffer. Hieraan tracht men tegemoet te komen door, slechts indien gewenst door het minderjarige slachtoffer of indien noodzakelijk, op een uitdrukkelijk warme manier door te verwijzen naar meer gespecialiseerd aanbod bij diensten die niet als actor betrokken worden in dit ontwerp van samenwerkingsakkoord. Dit kan bijvoorbeeld gaan over een specifiek hulp- en dienstverleningsaanbod voor minderjarigen.

Opdat er doorgaans een goed overzicht is op de specifiek hulp- en dienstverleningsaanbod voor minderjarigen binnen een regio, wordt binnen het ontwerp van samenwerkingsakkoord op niveau van de arrondissementsafdeling eveneens een overleg geïnstalleerd waarbij ook vertegenwoordigers van organisaties die binnen de regio slachtofferzorg aanbieden aan minderjarigen uitgenodigd, zoals het Vertrouwenscentrum Kindermishandeling. Voorts wordt in de nieuwe Vlaamse overlegstructuur ook het Vlaams Expertisecentrum voor Kindermishandeling betrokken. Deze overlegstructuren komen hierdoor de laagdrempeligheid van hulpverlening naar minderjarigen toe, ten goede. Er wordt verder voorzien in een proactief, outreachend en aanklampend aanbod, met als gevolg dat ook kinderen en jongeren de blijvende aandacht verkrijgen.

Opdat de betrokken diensten slachtofferzorg voldoende oog hebben voor de specifieke behoeften van kwetsbare slachtoffers zoals het minderjarige slachtoffer, voorziet het ontwerp tot slot dat de

overheden moeten investeren in gespecialiseerde en voortgezette opleidingen voor specifieke doelgroepen zoals minderjarige slachtoffers.

Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de rechtspositie van kinderen. Kinderen en jongeren hebben vanuit het Kinderrechtenverdrag van 20 november 1989 recht op bijzondere zorg en bijstand. Ook in de context van het samenwerkingsakkoord worden zij aanzien als kwetsbare doelgroep. Omdat ze een groter risico lopen op (secundaire) victimisatie, is het dan ook essentieel dat de noden en rechten van kindslachtoffers gerespecteerd worden. Eén van de uitgangspunten van het ontwerp van samenwerkingsakkoord, is daarom ook de Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (kortweg de slachtofferrichtlijn). Overweging 14 van deze richtlijn, die gebaseerd is op artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag, stelt dat het belang van het kind voorop moet staan, en stelt dat kindslachtoffers moeten beschouwd worden en behandeld worden als personen die de rechten in de richtlijn ten volle moeten kunnen genieten. De slachtofferrichtlijn beschouwt kinderen altijd als kwetsbare slachtoffers, vooral zij die lijden onder secundaire en herhaalde victimisering, intimidatie of wraak. Daarom moeten kinderen en jongeren kunnen genieten van specifieke bescherming, belangenbehartiging en passende ondersteuning krijgen van gespecialiseerde hulporganisaties die hun hulp aanbieden op basis van een individuele beoordeling. Dit sluit eveneens aan bij artikel 8 van het facultatief protocol over kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie van 25 mei 2000 bij het Kinderrechtenverdrag. Ook binnen de uitwerking van het samenwerkingsakkoord zal het belang van het kind vooropgesteld worden, in overeenstemming met het gelijkgestelde basisbeginsel van het Kinderrechtenverdrag en de overwegingen van de slachtofferrichtlijn. Er wordt eveneens rekening gehouden met hun specifieke noden en behoeften en met de mogelijkheid voor kinderen en jongeren om voornoemde rechten uit te oefenen, zoals hiervoor reeds uiteengezet.

Er zou in dit opzicht kunnen geopteerd worden voor het afsluiten van een bijkomend specifiek samenwerkingsakkoord omtrent de minderjarige slachtoffers. Indien voor deze keuze zou worden gekozen, moet dit eerst worden afgetoetst met experten op het vlak van kinderrechten (bijvoorbeeld het Kinderrechtencommissariaat, het Vertrouwenscentrum voor Kindermishandeling of Cachet). Echter dient het huidige ontwerp van samenwerkingsakkoord als voldoende basis om de specifieke noden en behoeften van minderjarige slachtoffers in rekening te brengen. Er wordt immers, zoals hiervoor vermeld, onder andere voorzien om te investeren in gespecialiseerde en voortgezette opleidingen voor de specifieke doelgroep van minderjarigen, overlegstructuren waarbij het Vertrouwenscentrum Kindermishandeling betrokken is en steeds rekening gehouden met het belang van het kind en diens omgeving.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1
Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 2
Dit artikel beoogt de instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap voor het Nederlands taalgebied.

Voor een artikelsgewijze bespreking van het samenwerkingsakkoord wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting bij het samenwerkingsakkoord.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 8 maart 2023.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 13 maart 2023.

B. ESR-TOETS

Er is geen ESR-impact

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten.
Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor Bestuurszaken, is dus niet vereist.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel heeft geen weerslag op de lokale of provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Na de tweede principiële goedkeuring van de Vlaamse Regering, zal het ontwerp van samenwerkingsakkoord ondertekend worden door de betrokken ministers. Vervolgens zullen het ontwerp van instemmingsdecreet en het samenwerkingsakkoord ter advies worden voorgelegd aan 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 door de definitieve goedkeuring.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar goedkeuring te hechten aan het voormelde ontwerp van samenwerkingsakkoord;

2. haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg;

3. De Minister-president van de Vlaamse Regering, de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de Vlaamse minister van Justitie en handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te machtigen onderhavig samenwerkingsakkoord te tekenen;

4. de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, 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 Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

- Voorontwerp van decreet;
- Memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet;
- Samenwerkingsakkoord tussen de Federale staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg;
- Memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord;
- Het advies van het Coördinatiecomité van de Geïntegreerde Politie;
- Het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie;
- Het advies van de Vlaamse Raad WVG;
- Het advies van de Raad van Burgemeesters;
- Het advies van het Controleorgaan op de Politionele Informatie;
- Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit;
- Het advies van het College van de hoven en rechtbanken;
- Het advies van het College van procureurs-generaal.