

**ONTWERP VAN DECREET houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse
Gemeenschap en het Vlaamse Gewest inzake de hulp- en dienstverlening
aan gedetineerden**

Met dit decreet stemt de Vlaamse Regering in met het vernieuwde samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Dat akkoord regelt de samenwerking met de federale collega's binnen het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen op vlak van de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden met het oog op re-integratie na de detentie en met het oog op de beperking van recidive.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. Dit ontwerp van decreet en het bijhorende ontwerp van samenwerkingsakkoord hebben betrekking op het beleidsveld Justitie en Handhaving binnen beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie. De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving is bevoegd voor de coördinatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Via de uitbouw van een zinvol hulp- en dienstverleningsaanbod voor gedetineerden en geïnterneerden op maat, beoogt de Vlaamse Regering maximaal recidive te beperken en re-integratie in de vrije samenleving (na detentie) te bevorderen.

Samenwerking met het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de FOD Justitie (DG EPI) is in dit verhaal cruciaal. Om deze samenwerking te bestendigen en te optimaliseren werd het bestaande samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden herwerkt.

De hernieuwing van het samenwerkingsakkoord geeft ook uitvoering aan de doelstellingen in de beleidsnota 2019-2024 Justitie en Handhaving en het Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 2020-2025. Het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden voorziet in de mogelijkheid van een samenwerkingsakkoord met de Federale Staat.

2. Sinds de staatshervorming van 1980 is de Vlaamse overheid bevoegd voor de bijstand aan personen. Hieronder valt ook de maatschappelijke dienstverlening ten behoeve van gedetineerden.

Met de Federale Staat, meer bepaald DG EPI, dat belast is met de tenuitvoerlegging van vrijheidsberovende straffen en maatregelen, werd in 1994 een samenwerkingsakkoord afgesloten dat de samenwerking tussen beide overheden in het kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden regelde. Dit akkoord werd nog gewijzigd met het samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse overheid van 7 juli 1998.

Gezien de evoluties in het kader voor de werking van beide partijen binnen de gevangenisstraf, was het bestaande samenwerkingsakkoord niet meer afgestemd op de reële samenwerkingspraktijk tussen Justitie en de partners van de Vlaamse overheid, en werd in 2013 besloten het akkoord te actualiseren. Een nieuw akkoord werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 22 november 2013, en het werd ondertekend door alle partijen op 8 juli 2014.

In 2015 werd een voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014 tussen de Federale Staat en de Vlaamse overheid inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden aan de Vlaamse Regering voorgelegd. Op 25 september 2015 gaf de Raad van State advies bij dit voorontwerp (advies 57.871/VR). Naar aanleiding daarvan werd ook de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (CBPL) om advies gevraagd. Op 24 februari 2016 gaf de CPBL een negatief advies met betrekking tot de tekst van het samenwerkingsakkoord, specifiek voor wat betreft enkele bepalingen inzake gegevensverwerking en -uitwisseling.

Gelet op voormeld negatief advies van de CBPL uit 2016, op het in ontwikkeling zijnde regelgevend kader voor de gegevensverwerking en -uitwisseling in het kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, evenals op evoluties binnen het penitentiaire beleid, werd besloten een nieuw samenwerkingsakkoord voor te leggen.

B. Inhoud

Het voorliggend hernieuwd akkoord is gebaseerd op de tekst van het samenwerkingsakkoord uit 2014, met de nodige aanpassingen om te voldoen aan de toenmalige opmerkingen van de Raad van State, de CPBL en de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin. Zo werden de definities waarover onduidelijkheid bestond, aangepast (onder andere de definitie van de Vlaamse overheid werd verfijnd opdat deze conform zou zijn aan de bevoegdheid verdelende regels). Het hoofdstuk betreffende informatie-uitwisseling werd grondig herwerkt:

- de afspraken betreffende gegevensverwerking en -uitwisseling worden nu op algemeen niveau (in het akkoord zelf) vastgelegd,
- er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de finaliteiten "praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening" en "individuele begeleiding van gedetineerden",
- en de modaliteiten voor gegevensverwerking en -uitwisseling binnen beide finaliteiten worden verduidelijkt.

Naast de aanpassingen die werden doorgevoerd om te voldoen aan de opmerkingen van de adviesorganen, werd ook een hoofdstuk toegevoegd betreffende de samenwerking in het kader van verbouwing of nieuwbouw van gevangenissen. Verder werden vooral de artikelen die betrekking hebben op de toegang van de beleidscoördinatoren en de partners van de Vlaamse overheid tot de gevangenissen (zowel in normale omstandigheden als tijdens stakingen of situaties van minimale dienstverlening) geactualiseerd, gelet op nieuwe federale regelgeving op dit vlak. Ook met de oprichting van het nieuwe Vlaamse agentschap Justitie en Handhaving, dat bevoegd is voor de coördinatie van de hulp- en dienstverlening, werd rekening gehouden. Tot slot werd een artikel toegevoegd dat stelt dat dit samenwerkingsakkoord vertaald wordt in werkafspraken op maat van elke gevangenis en wordt nu ook voorzien in een evaluatie van de samenwerkingsafspraken die zijn opgenomen in het akkoord.

In het algemeen werd er bij de herwerking van de tekst ook voor gezorgd dat Vlaanderen en de federale actoren als gelijkwaardige partners worden neergezet. Ondanks de bevoegdheidsoverdracht veertig jaar geleden, bleef Vlaanderen in de

vorige versies van het samenwerkingsakkoord, en ook op het terrein, vaak gezien worden als bezoeker in een federale omgeving waar de federale overheid bepaalde wat de 'Vlaamse bezoeker' wel en niet kon doen. Door hiervoor aandacht te hebben in de formulering van de bepalingen willen we het gelijkwaardig partnerschap van Vlaanderen en de federale overheid extra in de verf zetten.

Het nieuwe samenwerkingsakkoord heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Voorliggend instemmingsdecreet heeft dus ook geen budgettaire weerslag. Het voorstel heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten. Het voorstel heeft geen weerslag op de lokale of provinciale besturen.

C. Totstandkomingsprocedure

Het bijgaande ontwerp van decreet werd onderworpen aan:

- het advies van de Inspectie van Financiën op 06/03/2022;
- het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna GBA genoemd) met nr. 172/2022 op 19/08/2022;
- het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna VTC genoemd) met nr. 2022/32 op 25/04/2022;
- het advies van de Raad van State met nr. 73.603/3 op 23/06/2023.

1. Het advies van de GBA

De GBA heeft op 19/08/2022 advies verleend over het ontwerp van decreet. Hierna wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoetgekomen aan deze elementen:

- De GBA vraagt zich af of bij artikel 27 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening uitsluitend zal gebeuren aan de hand van (deelnemers)lijsten of ook aan de hand van andere informatie houdende persoonsgegevens. Hieromtrent is aan artikel 27, §1 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en in hetzelfde artikel van de memorie van toelichting toegevoegd dat de organisatie uitsluitend gebeurt aan de hand van deelnemers- en aanwezigheidslijsten.
- De GBA beveelt bij artikel 27 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord aan om een duidelijke en concrete afbakening/bepaling van de met het oog op de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens. Hieraan werd tegemoetgekomen door de toevoeging van de categorieën van persoonsgegevens in artikel 27, §2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord. De specifieke persoonsgegevens die onder deze categorieën vallen, werden opgenomen in de memorie van toelichting bij dit artikel.
- De GBA adviseert bij artikel 27 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord de toevoeging van een bepaling van de maximale bewaartermijn (of toch minstens de criteria op basis waarvan deze termijn kan worden bepaald) van de te verwerken persoonsgegevens. Ter verwerking van dit advies werden de aparte bewaartermijnen voor enerzijds de Vlaamse overheid en haar partners, en anderzijds voor de FOD Justitie expliciet toegevoegd in artikel 27, §4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en in hetzelfde artikel van de memorie van toelichting.
- De GBA wijst bij artikel 27 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord op een transparante en uitdrukkelijke aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) in de zin van de algemene verordening gegevensverwerking. Ter verwerking van dit advies werd de aparte verwerkingsverantwoordelijkheid voor zowel FOD Justitie, als de Vlaamse overheid en haar partners toegevoegd in artikel 27, §4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en in hetzelfde artikel van de memorie van toelichting.

- De GBA adviseert bij artikel 29 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord een oplijsting van de in het kader van het cliëntoverleg concreet uit te wisselen en te verwerken (categorieën van) persoonsgegevens. De categorieën van persoonsgegevens werden toegevoegd aan artikel 29, §2, tweede lid van het ontwerp van samenwerkingsakkoord. De specifieke persoonsgegevens die onder deze categorieën vallen, werden opgenomen in de memorie van toelichting bij dit artikel.
- De GBA beveelt bij artikel 29 van het ontwerp aan om een bepaling van de maximale bewaartermijn toe te voegen (of toch minstens de criteria op basis waarvan deze termijn kan worden bepaald). Ter verwerking van dit advies werden aparte bewaartermijnen voor enerzijds de Vlaamse overheid en haar partners, en anderzijds voor de FOD Justitie toegevoegd in artikel 29, §4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en in hetzelfde artikel van de memorie van toelichting.
- De GBA wijst bij artikel 29 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord op een transparante en uitdrukkelijke aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n) in de zin van de algemene verordening gegevensverwerking. Ter verwerking van dit advies werd de toepassing van de aparte verwerkingsverantwoordelijkheid voor zowel FOD Justitie als de Vlaamse overheid en haar partners toegevoegd in artikel 29, §4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en in hetzelfde artikel van de memorie van toelichting.
- De GBA wijst op een degelijke informatiebeveiliging met aandacht voor de aanvullende maatregelen die in acht moeten worden genomen bij de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikelen 9 en 10 algemene verordening gegevensbescherming. Ter verwerking van dit advies werd de verwijzing naar de beveiligingsmaatregelen van de Vlaamse overheid en haar partners toegevoegd in de artikelen 27 en 29 van de memorie van toelichting aangepast. De GBA verwijst naar de gebeurlijk na te leven procedurele (protocol)verplichtingen bij de mededeling en uitwisseling van persoonsgegevens tussen het federale en Vlaamse niveau. De GBA wijst enkel op het belang van het naleven van procedurele (protocol)verplichtingen, waardoor dit geen rechtstreekse wijzigingen in het ontwerp van samenwerkingsakkoord of memorie van toelichting tot gevolg heeft.

3. Het advies van de VTC

De VTC heeft op 25/04/2022 over het ontwerp van decreet advies verleend. Hierna wordt aangegeven op welke wijze werd tegemoetgekomen aan deze elementen:

- De VTC beveelt aan om in artikel 24 te preciseren welke gegevens bedoeld in artikel 10 van de algemene verordening gegevensbescherming het betreft en dat de noodzaak ervan wordt aangetoond. Artikel 24 van het samenwerkingsakkoord bevat echter geen verwerking van persoonsgegevens. Wellicht betreft dit een materiële vergissing van de VTC en wordt artikel 27 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord bedoeld. Ter verwerking van dit advies werden de categorieën van persoonsgegevens toegevoegd in artikel 27, §2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en werden de specifieke persoonsgegevens die onder deze categorieën vallen, toegevoegd in de memorie van toelichting bij dit artikel. De noodzaak tot verwerking van dit soort persoonsgegevens werd toegevoegd in artikel 27, §3 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en artikel 27 van de memorie van toelichting.

- De VTC adviseert om in artikel 27 te herbekijken of er toch geen sprake kan zijn van gegevens die gezondheid betreffen. Er kan wel degelijk uitwisseling zijn van gezondheidsgegevens conform artikel 9 van de algemene verordening gegevensbescherming. De specifieke categorieën van persoonsgegevens werden bijgevolg toegevoegd aan artikel 27, §2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord, en de noodzaak tot verwerking van dit soort gegevens werd toegevoegd in artikel 27, §3 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en aan artikel 27 van de memorie van toelichting.
- De VTC beveelt aan om in artikel 27 de categorieën van persoonsgegevens explicieter te benoemen. De lijst van categorieën van persoonsgegevens werd toegevoegd aan artikel 27, §2 van het ontwerp en de specifieke persoonsgegevens die onder deze categorieën vallen, werden toegevoegd aan artikel 27 van de memorie van toelichting.
- De VTC vraagt om na te gaan voor artikel 29 of er een wettelijke uitzondering op de strafbaarstelling van het niet respecteren van het beroepsgeheim moet worden gecreëerd. Ter verwerking van dit advies volgt de aanpassing dat er steeds een akkoord van de betrokken gedetineerde wordt voorzien. Het gebruik van de toestemming als wettelijke uitzondering voor het niet respecteren van het beroepsgeheim, is volgens de AVG als rechtsbasis voor de verwerking in dit akkoord niet voldoende, wegens de onevenwichtige machtsverhouding tussen gedetineerde en de overheid. Bijgevolg wordt de term toestemming gewijzigd door de term 'akkoord gaan' in artikel 29 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord, en wordt de term uiteengezet in hetzelfde artikel van de memorie van toelichting. De rechtsbasis voor de verwerking van persoonsgegevens werd ingeschreven in artikel 29, §3 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord. Verder wordt in artikel 29, §2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord toegevoegd dat er geen schending is van het vertrouwelijke karakter van de persoonsgegevens, indien deze worden uitgewisseld. Deze toevoeging sluit aan bij het toepassingsgebied van artikel 22 van de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie, modernisering van het statuut van de rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank, en sluit bijgevolg uit dat er voor personeelsleden van de FOD Justitie sprake zou zijn van schending van het beroepsgeheim. Deze toevoeging sluit aan bij het advies van de VTC om na te gaan of er sprake is van een wettelijke uitzondering op de strafbaarstelling van het niet respecteren van het beroepsgeheim.

4. Het advies van de Raad van State

De Raad van State heeft op 23/06/2023 advies nr. 73.603/3 verleend over het ontwerp. Hieronder wordt verder ingegaan op de bemerkingen van de Raad van State:

- De Raad van State stelt dat de noties 'bijkomende persoonsgegevens' en 'bijkomende medische gegevens' te ruim zijn en moeten worden gepreciseerd door een limitatieve opsomming in de artikelen 27, §2, en 29, §2, van het samenwerkingsakkoord, op basis van de persoonsgegevens vermeld in de memorie van toelichting. Ter verwerking van dit advies werd de notie 'bijkomende persoonsgegevens', in de artikelen 27, §2, 3°, en 29, §2, 2°, en de notie 'bijkomende medische gegevens', in artikel 29, §2, 8°, in het samenwerkingsakkoord en de memorie van toelichting geschrapt en vervangen door de opsomming van de specifieke categorieën van persoonsgegevens, zoals vermeld in de memorie van toelichting.
- De Raad van State adviseert om de notie 'gegevens van personen die deel uitmaken van het netwerk van gedetineerden' te preciseren, op basis van de persoonsgegevens vermeld in de memorie van toelichting, en de

persoonsgegevens in een afzonderlijk lid te vermelden. Ter verwerking van dit advies werden de specifieke persoonsgegevens die betrekking hebben op de personen die deel uitmaken van het netwerk van gedetineerden in een afzonderlijk lid vermeld in artikel 29, §2, derde lid, van het samenwerkingsakkoord en de memorie van toelichting.

- De Raad van State stelt dat in artikel 29 van het samenwerkingsakkoord het begrip 'netwerk' moet worden verduidelijkt. De definitie van het begrip 'netwerk' werd toegevoegd in artikel 29, §2, vierde lid van het samenwerkingsakkoord en de memorie van toelichting.
- De Raad van State stelt dat de maximale bewaartermijnen in de artikelen 27, §4, en 29, §4, van het samenwerkingsakkoord zelf moet worden geregeld, gezien het samenwerkingsakkoord een nieuwe gegevensstroom tot stand brengt en de bewaartermijnen uit wettelijke en decretale bepalingen niet automatisch doorwerken naar de nieuwe gegevensstromen.
- Ter verwerking van dit advies werden in artikel 27, §4, van het samenwerkingsakkoord de specifieke wettelijke en decretale bepalingen die betrekking hebben op de Federale Overheidsdienst Justitie en de Vlaamse overheid en haar partners toegevoegd.
- In artikel 29, §4, van het samenwerkingsakkoord heeft de bestaande bepaling reeds de intentie om de specifieke bewaartermijn te verduidelijken, zoals de Raad van State het in diens advies aangeeft. Gezien de partners van de Vlaamse overheid steeds hun eigen sectorspecifieke regelgeving dienen te respecteren en hierdoor verschillende bewaartermijnen van toepassing zijn binnen eenzelfde dossier, is het niet mogelijk een vaste bewaartermijn voor alle partners van de Vlaamse overheid te voorzien., Bijgevolg werd de zinsnede van artikel 29, §4, van het samenwerkingsakkoord en de memorie van toelichting aangepast en werd een specifieke verwijzing naar de toepasselijke wettelijke en decretale regelgeving van de Federale overheidsdienst Justitie, de Vlaamse overheid en de partners toegevoegd.
- De Raad van State stelt dat in artikel 46 de opheffing van het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014 juridisch niet noodzakelijk is, gezien voor dit samenwerkingsakkoord nooit parlementaire instemming werd verleend. Gezien de rechtsduidelijkheid, kan de Raad van State wel akkoord gaan met de opheffing ervan. Ter verwerking van dit advies werd het doel van de opheffing van het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014 specifiek in artikel 46 van de memorie van toelichting toegevoegd.
- De Raad van State adviseert om artikel 46, tweede lid van het samenwerkingsakkoord te schrappen, gezien de bepaling met betrekking tot de uitwerking een parafrasering is van artikel 92bis, §1, tweede lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dus overbodig is. Dit advies werd gevolgd.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Dit decreet regelt gewest- en gemeenschapsaangelegenheden.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Het aanbod aan hulp- en dienstverlening dat Vlaanderen organiseert voor gedetineerden, situeert zich op diverse levensdomeinen. Volgende beleidsdomeinen en -velden zijn hierbij betrokken:

- het beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie, meer bepaald de beleidsvelden Justitie en Handhaving en Integratie en Inburgering;

- het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, meer bepaald de beleidsvelden welzijn, personen met een beperking en gezondheids- en woonzorg;
- het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media, meer bepaald de beleidsvelden cultuur en sport;
- het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, meer bepaald de beleidsvelden werk en sociale economie;
- het beleidsdomein Onderwijs en Vorming, meer bepaald het beleidsveld deeltijds kunstonderwijs en volwassenenonderwijs
- het beleidsdomein Omgeving, meer bepaald het beleidsveld wonen.

Dit ontwerp van decreet betreft dus zowel gemeenschaps- als gewestelijke aangelegenheden.

Artikel 2

Met dit decreet stemt de Vlaamse Regering in met de bepalingen in het vernieuwde samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Voor meer toelichting bij de inhoud van het akkoord, verwijzen we naar de artikelsgewijze bespreking in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van samenwerkingsakkoord (als bijlage).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR