



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.603/3
van 23 juni 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest van ... inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’

Op 9 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest van ... inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het (niet gedateerde) samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’. Dat samenwerkingsakkoord is een herwerkte versie van een samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014, waarover de Raad van State op 25 september 2015 advies 57.871/VR heeft gegeven.²

Het huidige samenwerkingsakkoord komt in de plaats van het samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap ‘inzake de sociale hulpverlening van gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie’.

3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die al eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Enkel de nieuw ontworpen artikelen of de ontworpen artikelen die verder gaan dan het rekening houden met de opmerkingen uit de eerdere adviezen, en bijgevolg als nieuw kunnen worden beschouwd, worden onderzocht.

In vergelijking met het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014 werden verschillende artikelen aangepast aan nieuwe of gewijzigde regelgeving en kunnen voorts de artikelen 21 en 22 (over de samenwerking in het kader van nieuwbouw of renovatie van gevangenissen), 27 (over de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening), 29 (over het cliëntoverleg en de ermee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens in het kader van de individuele begeleiding van gedetineerden), 33 (over de minimale dienstverlening), 37 (over het toestaan van bezoek en materiaal in de gevangenis), 44 (over de afsprakennota op maat per gevangenis) en 45 (over de evaluatie van de uitvoering en naleving van het samenwerkingsakkoord) als nieuw worden beschouwd. Het onderzoek werd dan ook beperkt tot die bepalingen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Adv.RvS 57.871/VR van 25 september 2015 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014 tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikelen 27 en 29

4. De artikelen 27 en 29, § 2, van het samenwerkingsakkoord regelen de verwerking van persoonsgegevens, enerzijds in het kader van de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening en anderzijds in het kader van de individuele begeleiding van gedetineerden.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.³

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in een wetgevende norm, in dit geval in het samenwerkingsakkoord zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁴

5.1. Artikel 27, § 1, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de beleidscoördinatoren, de partners van de Vlaamse overheid en de actoren van de penitentiaire administratie onder elkaar persoonsgegevens van een gedetineerde kunnen uitwisselen om de hulp- en dienstverlening praktisch mogelijk te maken. De uitwisseling van deze gegevens gebeurt aan de hand van deelnemers- en aanwezigheidslijsten. In artikel 27, § 2, van het samenwerkingsakkoord worden de categorieën van persoonsgegevens van een gedetineerde opgesomd die in het kader van de opmaak van de deelnemers- en aanwezigheidslijsten worden verwerkt.⁵ Daarin wordt onder meer gewag

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1, GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2 en GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

⁵ Deze gegevens worden aangeleverd door de federale gegevensdatabank *Sidis Suite* (zie de wet van 5 mei 2019 ‘houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie, modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank’) en door het Vlaamse digitaal systeem ter ondersteuning van de gegevensverwerking en -uitwisseling in het kader van de organisatie van de hulp- en dienstverlening (zie het decreet

gemaakt van de “bijkomende persoonsgegevens”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Naast de gegevens die in de deelnemers- en aanwezigheidslijsten zijn opgenomen, worden in het kader van de praktische organisatie ook een aantal bijkomende gegevens ‘indirect’ verwerkt: deze worden niet als dusdanig genoteerd in het digitaal systeem of op een lijst, maar zijn wel gekend door de actoren, beleidscoördinatoren, trajectbegeleiders en organisatieondersteuners en worden door hen gebruikt in het kader van het proactief contacteren van gedetineerden in functie van mogelijke deelname aan het aanbod (zowel in groep aangeboden als individueel), en bij het organiseren en registreren van de inschrijvingen voor het aanbod (o.a. groepssamenstelling).

Het gaat hier om volgende gegevens:

- geslacht (vb. bepaald aanbod wordt enkel aangeboden aan vrouwen; deze verblijven in de gevangenis in een aparte afdeling; geslacht is ook een noodzakelijk gegeven bij inschrijving voor formeel onderwijsaanbod);
- nationaliteit (dit is een noodzakelijk gegeven bij inschrijving voor formeel onderwijsaanbod);
- geboortedatum (dit is een noodzakelijk gegeven bij inschrijving voor onderwijsaanbod; ook richt bepaald aanbod zich bv. enkel tot oudere gedetineerden);
- geboorteplaats (dit wordt niet genoteerd op de deelnemerslijsten, maar dient voor deelname aan formeel onderwijs bezorgd te worden aan de inrichtende school);
- contacttaal (kennis van het Nederlands is voor veel aanbod een basisvoorwaarde voor deelname);
- studiebewijs (bij het volgen van formeel onderwijs kan het hebben van een bepaald attest of diploma een basisvoorwaarde voor inschrijving zijn).

Deze bijkomende persoonsgegevens worden niet overgemaakt aan de penitentiaire administratie in het kader van de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.”

Artikel 29, § 2, van het samenwerkingsakkoord regelt de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het cliëntoverleg met het oog op de individuele begeleiding van gedetineerden en somt onder meer de categorieën van persoonsgegevens van een gedetineerde op die daarbij worden verwerkt. Daarin wordt onder meer gewag gemaakt van de “bijkomende persoonsgegevens”, de “bijkomende medische gegevens” en de “gegevens van personen die deel uitmaken van het netwerk van gedetineerden”.

5.2. De notie “bijkomende persoonsgegevens”, zoals die door de gemachtigde en in de memorie van toelichting (blijkbaar op niet-limitatieve wijze) wordt geschetst, is te ruim en moet worden gepreciseerd door een limitatieve opsomming, in de artikelen 27, § 2, en 29, § 2, van het samenwerkingsakkoord, aan de hand van de door de gemachtigde en in de memorie van toelichting vermelde persoonsgegevens.

Dat geldt ook voor de “bijkomende medische gegevens”, die in de memorie van toelichting nader worden geduid als “de verslavingsgeschiedenis, de medicatie-inname in het verleden en in de huidige context en de gegevens betreffende ouderenzorg en de geestelijke gezondheidszorg”, maar die notie moet eveneens op een limitatieve wijze in artikel 29, § 2, van het samenwerkingsakkoord worden gepreciseerd.

Ten slotte moeten ook de “gegevens van personen die deel uitmaken van het netwerk van gedetineerden”, die in de memorie van toelichting nader worden geduid als “de voor- en achternaam, de contactgegevens en de relatie tot de gedetineerde” op een analoge wijze worden gepreciseerd, waarbij ook moet worden verduidelijkt wat onder “netwerk” moet worden verstaan.⁶ Overigens moeten die persoonsgegevens in een afzonderlijk lid worden vermeld en niet als onderdeel van “gegevens van de gedetineerde”.

6.1. In artikel 27, § 4, van het samenwerkingsakkoord wordt onder meer bepaald dat de Federale Overheidsdienst Justitie enerzijds en de Vlaamse overheid en partners van de Vlaamse overheid anderzijds “de op hun verwerkingen van toepassing zijnde bewaartermijnen [respecteren]”. Artikel 29, § 4, van het samenwerkingsakkoord bevat een gelijkaardige bepaling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens die in dat artikel wordt geregeld.

Op de vraag welke maximale bewaartermijnen gelden voor de Federale Overheidsdienst Justitie, antwoordde de gemachtigde:

“De regeling rond de bewaartermijn (waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de actieve bewaring, waarbij de dossiers toegankelijk zijn voor de gebruikers, en de archivering, waarbij de gegevens niet langer toegankelijk zijn voor de gebruikers) is vervat in artikel 9 van [de wet van 5 mei 2019 ‘houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie, modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank’], dat een maximale actieve bewaartermijn bepaalt. De effectieve actieve bewaartermijn van de in het kader van dit SAK relevante gegevens (zijnde deze die de gedetineerde betreffen) werd in Sidis Suite gemoduleerd volgens volgende principes

- dossiers van geïnterneerden: archivering 10 jaar na de vrijstelling (=verlaten van een inrichting van het DG EPI);
- dossiers van beklaagden: archivering 5 jaar na de vrijstelling;
- dossiers van veroordeelden:
 - o als het totaal van in uitvoering zijnde straffen bij vrijstelling > 5 jaar bedraagt of als in het dossier ‘blijft als TBS’ staat: archivering 10 jaar na de vrijstelling;

⁶ In artikel 1, 4°, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de gegevensverwerking en informatie-uitwisseling, vermeld in hoofdstuk 4 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en tot wijziging van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 tot uitvoering van hoofdstuk 3 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en tot bepaling van de inwerkingtreding van het decreet van 26 februari 2021 tot wijziging van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, wat betreft de bepalingen over gegevensverwerking en informatie-uitwisseling’, waarover de Raad van State op 11 april 2023 advies 73.207/1 heeft gegeven, wordt de term “netwerk van de gedetineerde” gedefinieerd als “familie en ondersteunende figuren van de gedetineerde”.

- als het totaal van in uitvoering zijnde straffen bij vrijstelling ≤ 5 jaar bedraagt: archivering 5 jaar na de vrijstelling.

De gegevens die in het kader van dit SAK worden uitgewisseld met de actoren van de Vlaamse Gemeenschap in functie van de hulp- en dienstverlening hebben per definitie betrekking op actieve dossiers (personen die zich in detentie bevinden en t.a.v. wie een aanbod wordt georganiseerd).”

Wat betreft de maximale bewaartermijnen die gelden voor Vlaamse overheid en haar partners, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 16/1 van het decreet van 8 maart 2013 verduidelijkt de bewaartermijn van het digitaal systeem. Het artikel treedt in werking door de goedkeuring van voormeld Besluit van de Vlaamse Regering (...). Dit besluit ligt momenteel voor bij het Belgisch Staatsblad ter publicatie.”

De door de gemachtigde aangehaalde bepaling voorziet in een bewaartermijn tot één jaar na de laatste deelname aan het aanbod aan gedetineerden.

6.2. Aangezien het samenwerkingsakkoord een nieuwe gegevensstroom tot stand brengt en de bewaartermijnen in de door de gemachtigde aangehaalde wettelijke en decretale bepalingen niet automatisch doorwerken naar de nieuwe, bij dit samenwerkingsakkoord geregelde gegevensstroom en de ermee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens, moet de maximale bewaartermijn in dit samenwerkingsakkoord zelf worden geregeld, hetzij door een eigen regeling ter zake, hetzij door het uitdrukkelijk van toepassing verklaren van de maximale bewaartermijnen in de aangehaalde wettelijke en decretale bepalingen.⁷

Artikel 46

7. Bij artikel 46, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord wordt voorzien in de opheffing van de samenwerkingsakkoorden van 28 februari 1994⁸ en van 8 juli 2014. Met dat laatste samenwerkingsakkoord werd geen parlementaire instemming verleend, zodat het geen uitwerking heeft gekregen en de opheffing ervan juridisch niet noodzakelijk is. Desalniettemin kan met die opheffing worden ingestemd, omwille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer.

8. In artikel 46, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat het pas uitwerking heeft vanaf het ogenblik dat het instemming heeft verkregen van beide parlementen.

⁷ Zie in dat verband overigens ook advies nr. 172/2022 van 19 augustus 2022 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, opmerkingen 25 tot 29.

⁸ Zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 7 juli 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap van 28 februari 1994 inzake de sociale hulpverlening van gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie’.

Voor zover met die bepaling slechts een parafrasering wordt beoogd van de in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ opgenomen regel dat de erin bedoelde samenwerkingsakkoorden slechts gevolg hebben nadat zij instemming hebben verkregen, hoort zij niet thuis in het samenwerkingsakkoord en is zij bovendien overbodig. Nu daarenboven niet blijkt dat een afwijkende regeling van inwerkingtreding wordt beoogd, moet artikel 46, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

9. Het voorontwerp van instemmingsdecreet geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE