

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

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht en de justitiehuisen
- Tweede principiële goedkeuring

Dit ontwerp van decreet beoogt een optimalisering van de werkprocessen van de justitiehuisen en het Vlaams Centrum Elektronisch toezicht. Zo worden een aantal aanpassingen op het vlak van de bijstand aan slachtoffers en de gegevensverwerking ingevoegd, alsook een aantal maatregelen, meer bepaald de voorwaarden om beroep te doen op een private partner, een strafbaarstelling voor het beschadigen van ET-materiaal, etc.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

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

Op grond van het Regeerakkoord (2024) zet de Vlaamse overheid in op een gemeenschapsgerichte justitie die vertrekt van een snelle, kordate en consequente opvolging van degene die de regels overtreden. *“De rode draad doorheen dit regeerakkoord is dat Vlaanderen een deelstaat is met rechten én plichten. We dragen de rechtsstaat hoog in het vaandel. De regels ervan garanderen de vrijheid van elk van ons. Door de regels te handhaven beschermt de overheid al haar burgers. Wij verwachten dan ook dat iedereen zich aan de regels houdt. Als dit niet gebeurt, moet de overheid tussenkomen. Een onderscheidend kenmerk van een overheid die veel belang hecht aan goed bestuur, is een overheid die van slagkrachtig optreden een kerntaak maakt. Dit vertaalt zich in enerzijds duidelijke wetgeving die toepasbaar en afdwingbaar is en anderzijds in een effectieve en efficiënte handhaving. Bij inbreuken op Vlaamse regelgeving moeten bestuurlijke handhaving en strafrechtelijk*

beleid dan ook veel meer dan vandaag aanvullend aan elkaar worden ingezet, zodat iedere inbreuk een aangepaste reactie krijgt.” (p. 94).

De beleidsnota 2019-2024 betreffende justitie en handhaving stelt slachtoffers centraal in het Vlaams beleid (punt 5.3.1) en beoogt een maximale optimalisatie van de werkprocessen van de justitiehuizen en het VCET (punt 5.3.4).

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 22 december 2023 werd het voorontwerp van decreet een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Op basis daarvan werd advies gevraagd aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) en aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA).

Op 16 januari 2024 verstrekte de VTC haar advies nr. 2024/012. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat met hiernavolgende elementen rekening gehouden wordt.

De VTC stelt dat de implementatie van tracking van het slachtoffer, zelfs al gaat het om een beschermingsmaatregel voor de te beschermen persoon, een grondige risicobeoordeling vergt. Ze beveelt om, wat de lokalisatiegegevens van het slachtoffer betreft, een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB) uit te voeren en op basis daarvan de nodige maatregelen uit te werken, zo nodig in een uitvoeringsbesluit en de GEB aan de VTC voor advies voor te leggen. Indien aan de criteria voor het opmaken van een GEB is voldaan, zal hieraan gevolg gegeven worden. Alvast kan gesteld worden dat de lokalisatiegegevens op een veilige manier verwerkt worden. Nu reeds is voorzien in beveiligingsmaatregelen die onder meer betrekking hebben op: hosting, audit logging (lees- en schrijfacties), toegang tot de toepassing (identificatie en autorisatie, toegang voor systeembeheerders (identificatie en autorisatie), netwerkbeveiliging, kwetsbaarheidsstudie, backups frequentie en retentie, herstelbaarheid en beschikbaarheid.

De VTC herinnert eraan dat het principe van minimale gegevensbescherming van de AVG ook vraagt dat het doel waarvoor de gegevens verzameld worden effectief is en dit aangetoond moet worden. Het doel is de naleving van een contactverbod met het slachtoffer te controleren (bv. bij een veroordeling wegens belaging) en op die manier het slachtoffer te kunnen veiligstellen. Om de controle aan de hand van elektronische middelen van een verbod dat specifiek ter bescherming van het slachtoffer is opgelegd mogelijk te maken, moeten niet enkel van de dader maar ook van het slachtoffer lokalisatiegegevens verwerkt kunnen worden. Technisch gaat het immers om geolokalisatie van de dader, met een extra toestel (tracker) voor het slachtoffer. Het systeem volgt op elk moment de locatie van de dader en het slachtoffer. Als het systeem detecteert dat de dader zich binnen een bepaalde afstand van ten minste één van de slachtoffers bevindt, wordt er een alarm gegenereerd. Daartoe zullen onder meer exclusiezones gecreëerd worden. Bedoeling is om preventief en proactief in te grijpen als de dader zich in de richting van het slachtoffer begeeft. De personeelsleden gaan uitsluitend na waar een slachtoffer met tracker zich bevindt in geval zich een alarm voordoet. Indien zich een alarm voordoet, zal het VCET de nodige maatregelen treffen om het slachtoffer veilig te stellen. In die zin is het doel van de gegevensverwerking effectief.

De VTC beveelt verder aan:

- een regeling uit te werken voor de manier waarop de identificatie aan de hand van de identiteitskaart mag gebeuren en voor de elementen die sterke vermoedens van fraude vormen. Dit zal aan de hand van een omzendbrief gebeuren.
- de verplichting van het sluiten van een verwerkersovereenkomst indien met een private partner een overeenkomst afgesloten wordt, enkel in de toelichting vermelden. Deze verplichting, die rechtstreeks voortvloeit uit de AVG, wordt in het ontwerp van decreet geschrapt.

De GBA verwees op zitting van 9 februari 2024 naar haar standaardadvies nr. 65/2023 van 24 maart 2023 betreffende de redactie van normatieve teksten. Dit advies geeft geen aanleiding tot aanpassing van het ontwerp van decreet. Het voorgelegde ontwerp biedt, met inbegrip van de aanpassingen naar aanleiding van het advies van de VTC, voldoende waarborgen wat de bescherming van persoonsgegevens van de betrokkenen betreft.

Tot slot wordt, op vraag van het Rijksregister, artikel 6 - dat artikel 13 van het decreet justitiehuisen wijzigt - aangepast door expliciet aan te geven dat de identificatie niet enkel aan de hand van de identiteitskaart kan gebeuren maar ook, mits de nodige machtiging is verleend, aan de hand van de foto van de houder die overeenstemt met de foto van de laatste kaart, zoals vermeld in artikel 6bis, §1, 1^o, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht (VCET) registreerde in de periode van 2020 tot op heden in totaal 849 incidenten waarbij het elektronisch toezichtsmateriaal door de justitiabele werd beschadigd of verduisterd, gaande van doorknippen van een enkelband, manipuleren of beschadigen van de bewakingsbox tot weggooien van de GPS. In dezelfde periode zijn 39 incidenten met beledigingen en bedreigingen ten aanzien van het personeel geregistreerd. In 127 gevallen werd een technische interventie verhinderd.

Het VCET signaleert aan de opdrachtgevers alle incidenten die gepaard gaan met beschadiging van het materiaal en/of met fysiek of verbaal geweld ten aanzien van de medewerkers. Het komt momenteel exclusief aan de opdrachtgever toe om een reactie, zoals bijvoorbeeld een herroeping, schorsing of herziening van het elektronisch toezicht, te verbinden aan incidenten die plaatsvinden tijdens de strafuitvoering. Het VCET, dat ingebed is bij het Agentschap Justitie en Handhaving, stelt echter vast dat de opdrachtgevers, in het bijzonder de gevangenisadministraties, in sommige gevallen nalaten om een gepaste reactie te verbinden aan ernstige incidenten die zich voordoen tijdens het elektronisch toezicht. Het Openbaar Ministerie gaat niet stelselmatig over tot vervolging van de

incidenten die een misdrijf vormen onder het federale strafrecht, zoals de opzettelijke beschadiging van het elektronisch toezichtsmateriaal.

Het voorgaande heeft als gevolg dat de incidenten zonder passend gevolg blijven voor de betrokken justitiabele, niettegenstaande de beschadiging van materiaal en/of geweldpleging of de dreiging daartoe. Indien de beslissing tot toekenning van elektronisch toezicht niet herroepen wordt, behoort het VCET het elektronisch toezicht onmiddellijk verder te zetten of te heractiveren. Dit creëert een perceptie van 'wetteloosheid' bij de betrokken justitiabelen, en bezwaart de goede werking en de publieke middelen van het VCET, mede ten nadele van de justitiabelen die zich correct gedragen.

Daarnaast werd ook vastgesteld dat een aantal aanpassingen aan het decreet Justitiehuisen vereist waren om tegemoet te komen aan enkele leemtes inzake de beslissingen die personeelsleden van de justitiehuisen en het VCET nemen ten aanzien van justitiabelen. Deze beslissingen dienen decretaal verankerd te worden gezien de impact ervan op justitiabelen. Ook werden enkele leemtes met betrekking tot gegevensverwerking weggewerkt.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Om een effectieve en efficiënte uitvoering van de opdrachten te verzekeren wil het ontwerp de werkprocessen actualiseren en versterken. Er worden nieuwe instrumenten gecreëerd die het VCET toelaten om haar taken voortdurend zonder onderbreking op te nemen, en om korter op de bal te spelen en doortastender op te treden bij ernstige incidenten. Deze instrumenten zijn: beroep doen op een private partner, voor zover aan een reeks voorwaarden is voldaan, een strafbaarstelling bij beschadiging of verduistering van het ET-materiaal en een welomlijnd positief injunctierecht.

De werkprocessen worden ook op vlak van gegevensverwerking geoptimaliseerd. Aan de justitiehuisen zijn nieuwe opdrachten toebedeeld in het kader van het tijdelijk huisverbod. Over de betrokken personen behoren ze bijgevolg persoonsgegevens te verwerken. Aan een elektronisch toezicht kan ook een verbodsvoorwaarde verbonden zijn, zoals een plaats- of contactverbod ter bescherming van het slachtoffer. Met behulp van het toezichtsmateriaal kan ook de naleving van dit verbod gecontroleerd worden. Dit veronderstelt dat ook lokalisatiegegevens van de beschermde persoon verwerkt kunnen worden. Verder wordt een decretale grondslag voorzien voor de verificatie van de identiteit van justitiabelen aan de hand van hun identiteitskaart, met inbegrip van de foto van de identiteitskaart.

Wat het slachtofferonthaal betreft, bieden de justitiehuisen nu reeds, van zodra ze gevat worden, ondersteuning en informatieverstrekking aan slachtoffers en hun naasten of nabestaanden, rekening houdend met hun noden en behoeften. Dit wordt uitdrukkelijk opgenomen in het decreet, met prioritaire aandacht voor slachtoffers van terrorisme. Dit vormt, specifiek voor wat de diensten slachtofferonthaal betreft, de omzetting van Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding.

Er wordt ook duidelijk aangegeven dat bepaalde personeelsleden van de justitiehuisen en het VCET een bindende eenzijdige beslissingsbevoegdheid hebben ten aanzien van justitiabelen.

Tot slot worden een aantal waarborgen voorzien voor minderjarige daders in hun contacten met de justitiehuisen, overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/800.

Impactanalyse

Impact op de grondrechten

De justitiehuisen en het VCET behoren bij de uitvoering van hun opdrachten persoonsgegevens te verwerken, met inbegrip van gerechtelijke en bijzondere categorieën van gegevens. De bepalingen inzake gegevensverwerking van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand (hierna: decreet van 26 april 2019) worden in dit ontwerp geactualiseerd. De uithuisgeplaatsten en de personen die met hen samenwonen, worden toegevoegd. Verder wordt voorzien dat ook van slachtoffers lokalisatiegegevens verwerkt kunnen worden, meer bepaald als de dader ten aanzien van het slachtoffer een verbodsvoorwaarde dient na te leven, en dit aan de hand van elektronisch toezichtsmateriaal gecontroleerd wordt. Aangezien het ontwerp aldus een mogelijke impact heeft op het recht op privéleven, meer bepaald op de privacy van de justitiabelen, wordt het aan de bevoegde toezichthoudende autoriteit ter advies voorgelegd.

Het ontwerp introduceert een positief injunctierecht in het kader van de strafuitvoering. Dit verleent de bevoegde minister de bevoegdheid om het Openbaar Ministerie bevel te geven het dossier aanhangig te maken bij de bevoegde rechtbank, met het oog op een herroeping, schorsing of herziening van de genomen beslissing. Dit wordt afgebakend tot situaties waarin een justitiabele de veiligheid van een personeelslid in gevaar bracht. De injunctie heeft louter betrekking op het aanhangig maken van de zaak en doet geen afbreuk aan de grondwettelijk verankerde onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie en van de bevoegde rechtbank. De injunctie beoogt de grondrechten, in het bijzonder de lichamelijke integriteit en veiligheid, van de medewerkers van de justitiehuisen en het VCET te waarborgen, in het geval dat geen of een laattijdige reactie blijkt te volgen op het aan de opdrachtgever gemelde gedrag van de justitiabele.

Tot slot voorziet het ontwerp in een specifieke strafbaarstelling voor de opzettelijke beschadiging en verduistering van het elektronisch toezichtsmateriaal, en wordt tot het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving toegetreden. De strafmaat is van dezelfde orde als de strafmaat voor het verduisteren of verspillen van ter beschikking gestelde goederen, opgenomen in artikel 491 van het Strafwetboek.

Impact op kinderen en jongeren - JoKER

Uit de rechtspraak van het EHRM vloeit voort dat ten aanzien van minderjarigen een specifieke invulling moet worden gegeven aan het in artikel 6 EVRM gewaarborgde recht van de beklaagde op een eerlijk proces. Er dient rekening gehouden met de leeftijd en capaciteiten van de minderjarige. Betrokkene moet de procedure begrijpen en er kunnen aan deelnemen, met toegang tot een advocaat. Op niveau van de Europese Unie resulteerde dit in de bindende Richtlijn 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure. De Richtlijn is van toepassing op verdachten die jonger zijn dan 18 jaar en moet in acht worden genomen gedurende de gehele strafprocedure. Kort gezegd worden volgende maatregelen vooropgesteld in de Richtlijn: van bij aanvang een individuele beoordeling van de specifieke behoeften van de minderjarige; het recht op bijstand; de aanwezigheid van een geschikte volwassene; de audiovisuele opname van het verhoor; aanvullende waarborgen ingeval van arrestatie of voorlopige hechtenis.

De omzetting van de Richtlijn 2016/800 behoort grotendeels tot de bevoegdheid van de federale overheid. De rechtspleging is immers een residuaire aangelegenheid. De federale bevoegdheid betreft zowel de burgerlijke procedure, het strafprocesrecht als de strafuitvoering. Hoewel uithandgegeven jongeren onder de verantwoordelijkheid van de gemeenschappen vallen, blijven zij wat de strafuitvoering en hun externe rechtspositie betreft onderworpen aan de federale regelgeving, met inbegrip van artikel 606 Wetboek van Strafvordering (wat voortvloeit uit artikel 5, §1, II, 6°, d) BWHI). De Vlaamse Gemeenschap is bijgevolg niet bevoegd om de rechtspositie van de justitiabele in de gerechtelijke procedure te regelen. De mogelijkheid om zelf deelaspecten te regelen, beperkt zich tot de rechtspositie van de justitiabelen in hun relatie tot de diensten waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is (in dit kader de justitiehuisen en het VCET), voor zover daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten en plichten die voortvloeien uit de gerechtelijke procedure.

Ook minderjarigen kunnen justitiabelen zijn in de zin van het decreet van 26 april 2019. Zij kunnen slachtoffer zijn van een misdrijf, en zij kunnen huisgenoten zijn van een uithuisgeplaatste. Zij kunnen als dader verkeersmisdrijven begaan, of uitzonderlijk “uithanden gegeven” worden, waarbij het straf(proces)recht op hen van toepassing is. Zij kunnen in een burgerrechtelijke opdracht betrokken zijn. Het decreet van 26 april 2019, en de in dit ontwerp van decreet voorziene wijzigingen, kunnen bijgevolg ook op minderjarige justitiabelen betrekking hebben.

Volgende waarborgen worden ingevoegd in het decreet ten behoeve van minderjarige justitiabelen in hun contacten met de justitiehuisen en het VCET:

- het informeren van een minderjarige justitiabele behoort in een eenvoudige en toegankelijke taal te gebeuren. Dit wordt toegevoegd aan artikel 16, punt 3°, van het decreet en geldt bijgevolg ten aanzien van alle minderjarigen die betrokken zijn in strafrechtelijke of burgerrechtelijke opdrachten, of die slachtoffer zijn of huisgenoot van een uithuisgeplaatste;
- een minderjarige dader heeft het recht om een persoon met ouderlijk gezag of een andere persoon die door de gerechtelijke overheid is aanvaard of aangewezen, over de opdracht van het justitiehuis te laten informeren, en zich gedurende de gesprekken met de justitieassistent door deze volwassen persoon te laten vergezellen. Dit komt tegemoet aan artikel 5 en artikel 15, lid 4, van Richtlijn 2016/800;
- een plaats- of contactverbod dat wordt gecontroleerd aan de hand van elektronisch middelen, kan ook minderjarige slachtoffers of minderjarige huisgenoten van een uithuisgeplaatste, beschermen. Indien het gaat om een contactverbod, zal hiervoor de toestemming van de beschermde persoon of degene die ouderlijk gezag heeft, vereist zijn;
- de actualisering van de bepalingen inzake gegevensverwerking komt ook ten goede aan de minderjarige justitiabelen;
- de controle van de identiteit aan de hand van de identiteitskaart krijgt ook ten behoeve van minderjarigen een decretale grondslag.

De toevoegingen in het decreet van 26 april 2019 situeren zich binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. Aan de bevoegdheid van de federale overheid om de strafprocedure met inbegrip van procedurele waarborgen voor minderjarigen te regelen, wordt niet geraakt.

Momenteel specificeert de regelgeving niet in welke mate personen met ouderlijk gezag of andere volwassen vertrouwenspersonen bij de uitvoering van de opdrachten betrokken behoren te worden. Als uitgangspunt geldt dat iemand die 16 jaar of ouder is, geestelijk voldoende bekwaam geacht wordt

om met de justitieassistent een opvolgingsgesprek te voeren, en zich desgewenst door een persoon met ouderlijk gezag mag laten bijstaan. Er wordt ook als instructie meegegeven dat personen met ouderlijk gezag over het verloop van de opvolging van de minderjarige geïnformeerd kunnen worden als zij dit wensen, of als de minderjarige dit wenst.

De huidige manier van werken ligt dus grotendeels in de lijn van wat de Richtlijn 2016/800 voorschrijft. Hoewel de omzetting van de Richtlijn grotendeels tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, wordt de voorgeschreven handelswijze in het decreet van 26 april 2019 ingevoegd, voor wat betreft de rechtspositie van minderjarigen ten aanzien van de justitiehuisen en VCET. Zo worden deze rechten afdwingbaar, wat momenteel niet geval is gezien het slechts interne richtlijnen betreft. Een andere optie om hun rechtspositie in dit kader te versterken is er niet, gezien de Richtlijn 2016/800 bindend is. Dit biedt meer rechtszekerheid en versterkt hun rechtspositie, zonder deze te verzwaken, zodat dit enkel positieve effecten heeft. Hetzelfde geldt voor de andere toevoegingen, in het bijzonder de informatieverstrekking in een toegankelijke taal, wat niet enkel voor minderjarige ouders geldt, maar ook voor minderjarige slachtoffers en huisgenoten van uithuisgeplaatsten, en kinderen in het kader van een burgerrechtelijke procedure. Voor die laatsten is nu reeds een specifieke bepaling opgenomen in artikel 16, 9°, van het decreet.

Dit alles doet ook geen afbreuk aan de specifieke regels die zullen gelden voor de elektronische monitoring van minderjarige ouders, zoals bepaald in artikel 29 van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugdgedelinquentierecht.

De voorschriften van de Richtlijn 2016/800 zijn bindend en bieden geen appreciatieruimte, zodat de minderjarige justitiabelen bij de voorbereiding van dit ontwerp van decreet niet bevroegd werden. Wat de opvolging betreft, gaat de Europese Commissie in detail na of de Richtlijn afdoende in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen is omgezet. Intern wordt een agentschapsnota over informatiedeling met minderjarigen en de personen met ouderlijk gezag voorbereid, met oog op uniforme richtlijnen overeenkomstig de regelgeving.

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

Er is geen budgettaire impact voor de Vlaamse Overheid.

De Inspectie van Financiën verstrekke een gunstig advies op 29 november 2023.

Het begrotingsakkoord werd gegeven op 18 december 2023.

B. ESR-TOETS

/

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

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

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

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

4 VERDER TRAJECT

Na de tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering zal dit voorontwerp van decreet voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar tweede principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, wat betreft de optimalisering van de werkprocessen van de justitiehuisen en het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht;
- 2° 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 verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State..

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

Zuhal DEMIR