



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 51.786/1
van 27 september 2012

over

een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie van
hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'

Op 23 juli 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 oktober 2012, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 september 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 september 2012.

*

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 VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe een decretale regeling in te voeren aangaande de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Het betreft “alle hulp- en dienstverlening die door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wordt georganiseerd of verstrekt en die relevant is voor de gedetineerden”. Onder “gedetineerde” wordt verstaan een verdachte, veroordeelde of geïnterneerde die zich voltijds of deeltijds in een gevangenis bevindt. Een “gevangenis” is “een door de federale staat aangewezen inrichting die bestemd is voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot een vrijheidsstraf en van vrijheidsbenemende maatregelen, als de inrichting in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt, of als de inrichting elders ligt en het voorwerp is van een overeenkomst met de bevoegde overheid”. Een gesloten federaal centrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, als vermeld in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering, wordt gelijkgesteld met een gevangenis, als het centrum in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad ligt, of als het centrum elders ligt en het voorwerp is van een overeenkomst met de bevoegde overheid. Een jongere die verblijft in een dergelijk centrum wordt gelijkgesteld met een gedetineerde.

3. Het ontwerp bevat een hoofdstuk 1, met algemene bepalingen, een hoofdstuk 2, waarin de missie, doelstellingen en opdrachten van de hulp- en dienstverlening worden bepaald, een hoofdstuk 3, dat de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden regelt, een hoofdstuk 4 aangaande de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens en anonieme gegevens, en een hoofdstuk 5, met een overgangsbepaling.

De instrumenten die in hoofdstuk 3 van het ontwerp worden geregeld zijn de volgende:

- een strategisch plan dat door de Vlaamse Regering binnen een jaar na haar eedaflegging wordt goedgekeurd;
- een gemengde commissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van departementen of agentschappen van de betrokken beleidsdomeinen en vertegenwoordigers van organisaties van hulp- en dienstverleners uit die beleidsdomeinen, die advies verleent aan de Vlaamse Regering, de voortgang in de uitvoering van het strategisch plan opvolgt en ondersteuning en vorming biedt voor de hulp- en dienstverleners;

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

- de oprichting van een beleidsteam in elke gevangenis. Het beleidsteam bestaat uit een beleidscoördinator, die personeelslid is van de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigers van de actoren (d.i. de organisaties die in het kader van de uitvoering van het ontworpen decreet hulp- en dienstverlening aanbieden in de gevangenissen) en de gevangenisdirectie. Het beleidsteam stelt een actieplan op, dat uitvoering geeft aan het strategisch plan van de Vlaamse Regering;
- de oprichting in elke gevangenis van een coördinatieteam, dat eveneens onder de leiding staat van de beleidscoördinator. De samenstelling en de werking ervan worden bepaald door het beleidsteam;
- de verplichting voor de Vlaamse Regering om, binnen de beschikbare budgetten, in de nodige instrumenten, middelen en personeel te voorzien om de doelstellingen van het decreet op het niveau van een gevangenis uit te voeren (beleidscoördinatie, trajectbegeleiding en ondersteuning);
- de aanwijzing door de Vlaamse Regering van een coördinerend minister en de aanwijzing binnen de Vlaamse administratie van een entiteit die verantwoordelijk is voor de coördinatie en de ondersteuning van de organisatie van die hulp- en dienstverlening.

BEVOEGDHEID

4. Luidens artikel 1 van het ontwerp regelt het ontworpen decreet een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid. In de toelichting bij dat artikel wordt gesteld dat het ontwerp uitvoering beoogt te geven aan artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat handelt over de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale integratie, terwijl het ontwerp ook raakt aan andere gemeenschapsaangelegenheden, zoals cultuur en onderwijs, en aan een gewestaangelegenheid, namelijk arbeidsbemiddeling.

5. Het is inderdaad zo dat niet alle bepalingen van het ontwerp terug te leiden zijn tot de bevoegdheid “sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale integratie”.

5.1. In de voorbereidende werken met betrekking tot artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 leest men het volgende:

“De in artikel 5, § 1, II, 7° van de bijzondere wet aan de gemeenschappen verleende bevoegdheid interfereert op geen enkele wijze met het straf- en gevangenisbeleid dat onbetwistbaar een nationale materie is. Dit moge blijken uit de vaststelling dat de bedoelde sociale hulpverlening, zowel penitentiair als postpenitentiair, essentieel een finaliteit van hulp- en dienstverlening heeft, en derhalve een aangelegenheid van bijstand aan personen betreft.

Deze hulpverlening sluit aan bij de uitgangspunten van het algemeen welzijnswerk dat als taak aan de gemeenschappen werd toebedeeld. (...)

(...)

Het accent in de hulpverlening ligt dus duidelijk op vroeghulp, hulp aan naastbestaanden en slachtoffers.

Deze hulpverlening is volledig op gang gekomen na de bevoegdheidstoewijzing aan de gemeenschap.

(...)

Uit de praktijk blijkt evenzeer dat de hulpverlening aanvullend is ten aanzien van deze van de sociale dienst van de strafinrichting, doch evenzeer zeer essentieel is (...).

De sociale dienst van de strafinrichtingen oriënteert uitsluitend op de uitvoering zelf van de strafrechtelijke beslissingen en op beslissingsmomenten die zich situeren in het kader van de strafuitvoering, zoals daar zijn het penitentiair verlof, de vrijstelling op proef en de voorwaardelijke invrijheidsstelling.”²

In zijn arrest nr. 109/2006 van 28 juni 2006 stelt het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de toepassing van artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980:

“B.3.3. Op basis van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen bij artikel 3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, zijn de gemeenschappen inzake de persoonsgebonden aangelegenheden en meer bepaald ‘wat de bijstand aan personen betreft’, bevoegd voor: ‘7° de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie’.

B.3.4. Vóór de vervanging bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot hervorming der instellingen waren de gemeenschappen op basis van artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd voor ‘de penitenciaire en de post-penitenciaire sociale hulpverlening met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen’. Bij de weglating van die uitzondering in 1988 heeft de bijzondere wetgever beklemtoond dat daaraan geen juridische gevolgen mochten worden verbonden (*Parl.St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405-2, p. 73).

B.4.1. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

B.4.2. Krachtens artikel 128, § 1, van de Grondwet en artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben de gemeenschappen de volheid van bevoegdheid tot het regelen van de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie. Die bevoegdheid omvat onder meer de materiële, morele en psychosociale hulp aan gedetineerden en ex-gedetineerden en hun gezin, en de voorbereiding tot reclassering (*Parl.St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, pp. 67-69).”

Uit het bovenstaande volgt dat de sociale hulpverlening, vermeld in artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet, zich ook kan richten tot het gezin van de gedetineerde.

5.2. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op hulp- en dienstverlening aan jongeren die in het kader van de jeugdbescherming zijn geplaatst in de opvoedingsafdeling van een federaal gesloten centrum, valt de regeling onder de aangelegenheid ‘jeugdbescherming’ bedoeld in artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

² *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/5, 3.

5.3. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op hulp- en dienstverlening aan de “directe sociale omgeving” van de gedetineerde en het gezin van de gedetineerde te buiten gaat, kan een beroep worden gedaan op artikel 5, § 1, II, 2°, van dezelfde bijzondere wet, die aan de gemeenschappen de bevoegdheid verleent voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn.

Die bepaling kan eveneens worden ingeroepen voor zover het ontwerp betrekking heeft op andere dan de hiervoor bedoelde categorieën van personen.

Over artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet stelt het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 110/99 van 14 oktober 1999 het volgende:

“B.7.5.1. Artikel 5, § 1, II, 2°, bepaalt dat het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, een persoonsgebonden aangelegenheid is als bedoeld in artikel 128 van de Grondwet.

Het in die bepaling bedoelde beleid is specifiek gericht op het verschaffen van bijstand aan mensen die in nood verkeren. De aard en de oorzaak van de nood spelen bij dit aspect van de bijstand aan personen in beginsel geen rol. De bijstand waarin de gemeenschappen op grond van die bepaling kunnen voorzien is derhalve (...) niet beperkt tot de diverse categorieën van personen die worden vermeld in de overige onderdelen van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch tot het verlenen van een niet gedifferentieerde bijstand.

De gemeenschappen mogen bij de aanwending van hun bevoegdheid evenwel niet de aangelegenheden vermeld in artikel 5, § 1, II, 2°, a) tot d), regelen en zij mogen evenmin afbreuk doen aan andere bevoegdheden van de federale Staat die hem uitdrukkelijk zijn toegekend bij de Grondwet en de bijzondere wetten of die, zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 35 van de Grondwet, behoren tot zijn residuaire bevoegdheid.”

5.4. Wat de andere bevoegdheden betreft waaraan met het ontwerp wordt geraakt, kan onder meer worden teruggevallen op volgende aangelegenheden:

- de geestelijke gezondheidszorg (artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980): zie de rol van de centra voor geestelijke gezondheidszorg, zoals beschreven in de memorie van toelichting;
- het beleid inzake minder-validen (artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980): zie de rol van sommige centra voor personen met een handicap, zoals beschreven in de memorie;
- het onderwijs (artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet): zie het onderwijsaanbod, zoals beschreven in de memorie;
- het sociaal-culturele werk (artikel 4, 5°, 8°, 12° en 14°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980): zie de toelichting in de memorie;
- de lichamelijke opvoeding en de sport (artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980);

- de toeleiding tot de arbeidsmarkt door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (artikel 6, § 1, IX, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980): zie de toelichting in de memorie.

6. In zoverre artikel 10, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de gevangenisdirectie deel uitmaakt van het beleidsteam dat in elke gevangenis wordt samengesteld, legt het een verplichting op aan een federale overheid. De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn hiertoe niet bevoegd, tenzij daarvoor gesteund kan worden op een samenwerkingsakkoord.

Gevraagd of er een onderliggende bepaling is in het samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 ‘tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie’, heeft de gemachtigde het volgende medegedeeld:

“Het is inderdaad de bedoeling dat een nieuwe samenwerkingsovereenkomst de engagementen van beide overheden vastlegt en voor Vlaanderen refereert naar dit decreet. Het ontwerpdecreet werd reeds met de federale overheid besproken. In de praktijk is de directie betrokken bij de organisatie van de hulp- en dienstverlening via de Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening zoals bepaald in het Bijkomende implementatieplan van 15 januari 2007 (zie bijlage) en in overleg tussen de beleidsmedewerker en directie, en in diverse werkgroepen waar directie Justitie deel van uitmaakt. Het decreet legt dus de federale overheid geen nieuwe verplichting op, maar bekrachtigt de huidige werkwijze en samenwerking.”

Zolang de deelname van de gevangenisdirectie aan het beleidsteam niet is geregeld in een samenwerkingsakkoord, moet de deelname van de gevangenisdirectie aan het beleidsteam als een faculteit worden gesteld.³

7. De hulp- en dienstverlening waarin het ontwerp voorziet kan ook betrekking hebben op arbeidsbemiddeling, wat een aangelegenheid is die ressorteert onder de bevoegdheid van de gewesten. De ontworpen regeling beperkt de werkingssfeer wat die aangelegenheid betreft evenwel niet tot het Vlaamse Gewest. De ontworpen regeling zou alleen van toepassing kunnen zijn op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor zover een beroep kan worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

8. Artikel 6, tweede lid, van het ontwerp belast de Vlaamse Regering ermee om per beleidsdomein de initiatieven in het kader van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden te bepalen, alsook de kwaliteitseisen voor die initiatieven vast te leggen.

De gemachtigde heeft in dat verband volgende toelichting verstrekt:

³ Vgl. advies 31.105/4 van 23 mei 2001 over het ontwerp dat leidde tot het decreet (Franse Gemeenschap) van 19 juli 2001 ‘relatif à l’aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale’, opmerking bij artikel 13, *Parl.St.Fr.Gem.R.*2000-2001, 186.

“Zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting, is het noodzakelijk dat elk betrokken beleidsdomein zijn verantwoordelijkheid in het kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden opneemt. Enkel zo kan er sprake zijn van een inclusief beleid, waarbij iedere gedetineerde in iedere gevangenis toegang heeft tot de vooropgestelde integrale en kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening.

Artikel 6, tweede lid van het ontwerp heeft de bedoeling te verduidelijken dat de inhoud van de hulp- en dienstverlening (het concrete aanbod) niet bepaald wordt via dit decreet, maar wel vorm krijgt binnen de samenwerking tussen de verschillende partners/beleidsdomeinen. Bepaalde inhoudelijke keuzes worden weliswaar geconcretiseerd in het strategisch plan dat per legislatuur wordt opgemaakt, maar in wezen blijft ieder beleidsdomein verantwoordelijk voor de uitvoering ervan binnen haar sectoren. Dit betekent dat bestaande (en eventueel nieuwe) sectorale regelgeving ook een belangrijke wettelijke basis blijft voor de opdrachten die in het kader van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden worden uitgevoerd. Zo zal bv. de regelgeving van het algemeen welzijnswerk bepalen dat de centra algemeen welzijn onthaal voor elke gedetineerde dienst te organiseren.

In die zin blijven de kwaliteitseisen, bepaald in het kader van het decreet van 17 oktober 2003 betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen, en in het kader van andere sectorale regelgeving, van kracht en is het ook niet de bedoeling om met dit decreet bijkomende kwaliteitseisen uit te werken.”

In het licht van die toelichting zal de bepaling duidelijker dienen aan te geven wat wordt bedoeld met de machtiging aan de Vlaamse Regering om de initiatieven te bepalen. Indien het daarnaast effectief niet de bedoeling is dat op grond van de bepaling bijkomende kwaliteitseisen voor die initiatieven worden gesteld, dient de zinsnede “en de kwaliteitseisen voor die initiatieven” te worden weggelaten.

Artikel 12

9. In de inleidende zin van het tweede lid ontbreekt een werkwoord. Volgens de gemachtigde moet de zin luiden als volgt:

“Voor de coördinatie en ondersteuning van de hulp- en dienstverlening wordt in elke gevangenis voorzien in volgende opdrachten:”.

Artikel 14

10. In haar advies nr. 21/2012 van 4 juli 2012, punt 9, merkt de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer op dat de uitwisseling van gevoelige persoonsgegevens als bedoeld in artikel 6 van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens’, en persoonsgegevens betreffende de gezondheid, als bedoeld in artikel 7 van dezelfde wet, bij voorkeur in versleutelde vorm gebeurt.

Er wordt ter overweging gegeven om het derde lid van artikel 14 in die zin te preciseren.

11. In de memorie van toelichting bij artikel 14 wordt gezegd dat de Vlaamse Regering de te verwerken persoonsgegevens zal ophoofden, dat ze nadere regels kan bepalen onder meer met betrekking tot de vorm waarin en de wijze waarop de persoonsgegevens worden verwerkt en uitgewisseld en dat de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om te bepalen op welke manier gegevens tussen welke personen of actoren mogen worden uitgewisseld. Deze delegatie wordt best gepreciseerd.

Artikel 16

12. Met betrekking tot het digitaal systeem ter ondersteuning van de gegevensverwerking en -uitwisseling merkt de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer in het reeds genoemde advies (zie punt 19 van het advies) op dat in het decreet moet worden verduidelijkt wie de verantwoordelijke voor de verwerking van welke gegevens is, zodat een gedetineerde ten minste weet bij wie hij zijn recht van inzage en verbetering kan uitoefenen. Ook beveelt ze aan (punt 21) te bepalen wat er gebeurt met het elektronisch dossier of de elektronische gegevens van een gedetineerde die beslist niet langer beroep te doen op de sociale hulpverlening.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt hierover gezegd dat deze elementen geregeld en verduidelijkt worden via technische maatregelen, richtlijnen in een proceshandboek en via overeenkomsten.

Het is niettemin aan te bevelen het ontwerp op deze punten te vervolledigen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME