



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.698/1/V
van 16 augustus 2016

over

een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige
Gemeenschap ‘über die Opferhilfe und die spezialisierte
Opferhilfe’

Op 29 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezin, Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 16 augustus 2016,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘über die Opferhilfe und die spezialisierte Opferhilfe’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 augustus 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een regeling in te voeren inzake de toewijzing van een opdracht aan één of meer instellingen die slachtofferhulp of gespecialiseerde slachtofferhulp verleent of verlenen namens de Duitstalige Gemeenschap en inzake de subsidiëring van deze instelling of instellingen.

Met de ontworpen regeling beogen de stellers van het ontwerp, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, de omzetting in het interne recht te vervolledigen van 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’ en van 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/JBZ’.

Het is naar het zeggen van de gemachtigde de bedoeling om met het ontwerp alle bepalingen van beide voornoemde richtlijnen die behoren tot de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap om te zetten in het interne recht voor zover op dat vlak niet al een internrechtelijke regeling geldt die dergelijke omzetting inhoudt.

2.2. Het ontwerp bepaalt het toepassingsgebied van de regeling, bevat definities en een bepaling over de vertrouwelijkheid, bepaalt de taken van de instellingen voor slachtofferhulp en de instellingen voor gespecialiseerde slachtofferhulp, schrijft voor dat de aanvragen om slachtofferhulp of gespecialiseerde slachtofferhulp zonder wachttijd worden behandeld en dat de hulp kosteloos is voor het slachtoffer, stelt de voorwaarden vast voor de toewijzing van de opdracht en regelt de subsidiëring van de instellingen die een opdracht kregen toegewezen.

BEVOEGDHEID

3.1. Met de ontworpen regeling wordt in essentie de omzetting beoogd van, enerzijds, de artikelen 18 en 19 van richtlijn 2011/93/EU (betreffende, respectievelijk, “bijstand aan en ondersteuning en bescherming van kindslachtoffers” en “bijstand en ondersteuning van slachtoffers”) en, anderzijds, de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2012/29/EU (betreffende, respectievelijk, “[r]echt op toegang tot” en “[o]ndersteuning door slachtofferhulporganisaties”).

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

Het ontwerp beoogt derhalve hoofdzakelijk een aangelegenheid van slachtofferhulp te regelen.² Dergelijke hulp kan beschouwd worden als bijstand aan personen als bedoeld in artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: de bijzondere wet van 8 augustus 1980)³. Slachtofferhulp kan meer specifiek ook een onderdeel uitmaken van het beleid inzake maatschappelijk welzijn als bedoeld in artikel 5, § 1, II, 2°, van de genoemde bijzondere wet.⁴

Aldus begrepen kan het ontwerp worden geacht een gemeenschapsaangelegenheid uit te maken waarvoor de Duitstalige Gemeenschap bevoegd is op grond van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’⁵.

3.2. Door de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, die in werking trad op 1 juli 2014, werd aan de gemeenschappen de bevoegdheid toegekend inzake de organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuisen. Niettemin bepaalt de federale overheid de opdrachten die de justitiehuisen of, in voorkomend geval, de andere diensten van de gemeenschappen die deze overnemen, uitoefenen in het kader van de gerechtelijke procedure of de uitvoering van gerechtelijke beslissingen (artikel 5, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Tijdens de parlementaire voorbereiding van laatstgenoemde bepaling werd bevestigd dat de federale overheid bevoegd blijft voor de procedure die van toepassing is voor de rechtbanken (en voor de uitvoering van de gerechtelijke beslissingen en de strafuitvoering), dat de federale overheid bijgevolg bevoegd blijft om de opdrachten te regelen die de justitiehuisen (of de andere diensten die de gemeenschappen daarvoor in de plaats zouden stellen) uitoefenen in het kader van “de gerechtelijke procedure of van de uitvoering van de gerechtelijke beslissingen, met inbegrip van hun sensibiliserings- en ondersteuningsopdrachten” en dat dit ook geldt voor de opdrachten inzake de opvang van de slachtoffers tijdens de verschillende fases van de juridische procedure.⁶

Aan het ontwerp ligt volgens de gemachtigde evenwel niet de bedoeling ten grondslag om de slachtofferhulp binnen het kader van het verloop van een strafrechtelijke

² Voor de omschrijving van “slachtofferhulp” en “gespecialiseerde slachtofferhulp” voor de toepassing van de ontworpen regeling, zie de definities van die begrippen in respectievelijk artikel 4, 3° en 4°, van het ontwerp.

³ Het feit dat hulp aan slachtoffers van strafbare feiten niet als categorie is vermeld in artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geen bezwaar. Zie o.a. adv.RvS 28.615/3 van 29 december 1998 over een ontwerp van decreet ‘houdende scheidings- of omgangsbegeleiding en scheidingsbemiddeling’ en adv.RvS 42.544/VR/3 van 2 oktober 2007 over het ontwerp dat leidde tot het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende de zorg- en bijstandsverlening’.

⁴ Zie o.m. adv.RvS 27.566/3 van 28 april 1998 over het ontwerp dat leidde tot het decreet van 15 december 1998 ‘houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg’ en adv.RvS 30.151/4 van 17 mei 2000 over het ontwerp van besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap ‘modifiant l’arrêté de l’Exécutif de la Communauté française du 15 décembre 1989 relatif à l’agrément et à l’octroi de subventions aux services d’aide sociale aux justiciables’.

⁵ Artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 luidt: “De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 130, 1, 2°, van de Grondwet zijn deze vermeld in artikel 5, § 1, van de bijzondere wet [van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen]”.

⁶ *Parl.St.*, Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/1, p. 63-64 en nr. 2232/5, p. 26.

procedure te regelen. De bevoegdheid van de federale overheid wordt op dat punt derhalve niet betreden met de ontworpen regeling. Teneinde daar geen twijfel over te laten bestaan, zou in de artikelen 6, 3°, en 7, 3°, van het ontwerp, het best een meer afgebakende omschrijving worden gegeven van de beoogde “stappen die [het slachtoffer] tijdens de hele gerechtelijke procedure onderneemt”.

3.3. De bijzondere wet van 6 januari 2014 heeft ook de bevoegdheid inzake de juridische eerstelijnsbijstand overgedragen aan de gemeenschappen (artikel 5, § 1, II, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Daaronder wordt begrepen “de juridische bijstand die verleend wordt in de vorm van praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerste juridisch advies of de verwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie georganiseerd door de commissies voor juridische bijstand of door erkende organisaties voor juridische bijstand”.⁷ De juridische tweedelijnsbijstand blijft behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.⁸

Artikel 20, lid 2, van richtlijn 2011/93/EU en de artikelen 3 en 4 van richtlijn 2012/29/EU bevatten bepalingen inzake juridische bijstand. Volgens de gemachtigde heeft het ontwerp geen betrekking op deze bepalingen aangezien de juridische eerstelijnsbijstand reeds geregeld is in de artikelen 508/1 tot 508/6 van het Gerechtelijk Wetboek.

3.4. De sub 3.1. tot 3.3. geformuleerde conclusies met betrekking tot de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap sluiten niet uit dat sommige bepalingen van de richtlijnen 2011/93/EU en 2012/29/EU of onderdelen ervan mogelijk raakvlakken vertonen met nog andere aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap behoren en die nog moeten worden omgezet in het interne recht.⁹

In dit verband kan erop worden gewezen dat de gemachtigde twee omvangrijke omzettingstabellen met betrekking tot de twee richtlijnen heeft bezorgd. In die tabellen wordt aangegeven door welke regelgeving of regelgevende initiatieven van zowel de federale overheid als de gemeenschappen de onderscheiden richtlijnbepalingen in het interne recht zijn of worden omgezet.

Gelet op de omvang van de betrokken omzettingstabellen en op de indirecte wijze waarop vele van de erin aangehaalde internrechtelijke bepalingen de omzetting zouden uitmaken van de richtlijnbepalingen – waarbij het niet zelden gaat om internrechtelijke bepalingen die onafhankelijk van de richtlijnen zijn tot stand gekomen –, is het evenwel niet mogelijk om een volledig sluitend antwoord te geven op de vraag welke bepalingen van de richtlijn aangelegenheden regelen die behoren tot de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap en of die bepalingen op een adequate wijze zijn omgezet in de bestaande regelgeving van de Duitstalige Gemeenschap of in het ontwerp.

⁷ *Parl.St.*, Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/1, p. 65 en nr. 5-2232/5, p. 28.

⁸ *Ibid.*

⁹ Te denken valt bijvoorbeeld aan de bevoegdheid inzake jeugdbescherming, bedoeld in artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. De omzetting van de artikelen 18 en 19 van richtlijn 2011/93/EU en van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2012/29/EU gebeurt veelal slechts op een indirecte wijze. Zo wordt bijvoorbeeld bepaald dat de Regering één of meer instellingen die aan bepaalde criteria voldoen kan belasten met de slachtofferhulp en/of de gespecialiseerde slachtofferhulp, worden de taken van die instellingen vastgesteld en worden voorwaarden bepaald die de instellingen bij het uitvoeren van de aan hen toegewezen opdracht moeten naleven.

De omzetting heeft bovendien betrekking op twee richtlijnen waarvan de ene – richtlijn 2011/93/EU – een specifiek toepassingsgebied heeft en de andere – richtlijn 2012/29/EU – geldt ten aanzien van slachtoffers van strafbare feiten in het algemeen. Dit maakt bijvoorbeeld dat het ontwerp regels bevat met betrekking tot slachtofferhulp en gespecialiseerde slachtofferhulp in het algemeen, terwijl de artikelen 18 en 19 van richtlijn 2011/93/EU specifieke regels bevatten met betrekking tot kindslachtoffers van de in de artikelen 3 tot 7 van de richtlijn genoemde strafbare feiten en erin aan deze kindslachtoffers een aantal rechten op bijstand en ondersteuning worden verleend.

Wat voorafgaat heeft tot gevolg dat de betrokken richtlijnbevestigingen niet in al hun onderdelen worden omgezet of dat die omzetting op een meer expliciete wijze zou moeten gebeuren.¹⁰ Het staat aan de stellers van het ontwerp om de tekst van dit laatste, waar nodig, aan te vullen en te expliciteren in het licht van hetgeen in de voornoemde richtlijnbevestigingen wordt geregeld.

4.2. Wat de artikelen 18 en 19 van richtlijn 2011/93/EU betreft kan bovendien, bij wijze van voorbeeld, gewezen worden op een gebrek aan overeenstemming tussen die bevestigingen en het ontwerp, wat de volgende punten betreft:

- artikel 18, lid 2, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat een kind bijstand en ondersteuning ontvangt zodra de bevoegde autoriteiten over een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing beschikken dat een kind slachtoffer geworden zou kunnen zijn van een van de in de artikelen 3 tot en met 7 van de richtlijn genoemde strafbare feiten.

In het ontwerp wordt dit niet bepaald maar wordt de slachtofferhulp gekoppeld aan het ondervinden van de gevolgen van een strafbaar feit. Gevraagd of dit veronderstelt dat reeds door de gerechtelijke instanties is vastgesteld dat er een strafbaar feit plaatsvond, dan wel of het volstaat dat er een strafrechtelijk onderzoek is geopend, dan wel of het volstaat dat er feiten plaatsvonden maar dat er nog geen onderzoek is geopend, deelde de gemachtigde mee wat volgt:

“Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat keine Befugnis zur Qualifikation von Verhalten und Handlungen als Straftat. Dies obliegt den dafür gesetzlich vorgesehenen Instanzen.

¹⁰ Zo impliceert bijvoorbeeld de omzetting van artikel 19, lid 3, van richtlijn 2011/93/EU dat een bepaling wordt opgenomen in het ontwerp waarin wordt vermeld dat “de specifieke acties om kindslachtoffers bij te staan en te ondersteunen, worden uitgevoerd op basis van een individuele beoordeling van de bijzondere omstandigheden van ieder individueel kindslachtoffer, waarbij rekening wordt gehouden met de meningen, behoeften en zorgen van het kind”.

Sobald zum Beispiel die Polizei oder die Staatsanwaltschaft über eine Tat in Kenntnis gesetzt wurde und sie diese als Straftat qualifiziert, kann der Prozess der Opferhilfe und spezialisierten Opferhilfe für die Geschädigten dieser Straftat aktiviert werden.”

Naar aanleiding van deze mededeling moet worden opgemerkt dat het niet in overeenstemming is met de richtlijn dat zou worden vereist dat er al een kwalificatie als misdrijf is gebeurd.

- artikel 19, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de slachtoffers voor, tijdens en gedurende een passende periode na de strafprocedure bijstand en ondersteuning ontvangen.

De artikelen 6, 3°, en 7, 3°, van het ontwerp bepalen dat de instellingen voor slachtofferhulp en de instellingen voor gespecialiseerde slachtofferhulp het slachtoffer begeleiden “bij alle stappen die het tijdens de hele gerechtelijke procedure” onderneemt om de gevolgen van de victimisatie en de secundaire victimisatie te boven te komen.

De richtlijn vereist nochtans dat de hulp ook beschikbaar is voor en gedurende een passende periode na de strafprocedure.

4.3. Wat de artikelen 8 en 9 van richtlijn 2012/29/EU betreft kan, bij wijze van voorbeeld, gewezen worden op een gebrek aan overeenstemming tussen die bepalingen en het ontwerp, wat de volgende punten betreft:

- in artikel 8, lid 1, van richtlijn 2012/29/EU wordt bepaald dat het slachtoffer toegang moet hebben tot de slachtofferhulporganisaties voor, tijdens en gedurende een passende termijn na de strafprocedure, terwijl het ontwerp enkel melding maakt van hulp tijdens de hele gerechtelijke procedure.

- artikel 8 van de richtlijn maakt een onderscheid tussen algemene slachtofferhulporganisaties en gespecialiseerde hulporganisaties. In het ontwerp wordt melding gemaakt van instellingen voor slachtofferhulp en van instellingen voor gespecialiseerde slachtofferhulp. In de memorie van toelichting is daarnaast nog sprake van “algemene slachtofferhulporganisaties”, gescheiden van de instellingen voor slachtofferhulp en gespecialiseerde slachtofferhulp.

Aan de gemachtigde werd gevraagd wat wordt bedoeld met dergelijke “algemene slachtofferhulporganisaties”. De gemachtigde antwoordde:

“Die Opferhilfe und die spezialisierte Opferhilfe werden anhand des Dekretvorentwurfs definiert und sollen innerhalb der Deutschsprachigen Gemeinschaft eingerichtet werden. Die Richtlinie 2012/29/EU bezeichnet diese Dienstleistungen als „spezialisierte Unterstützungsdienste“, die neben den „allgemeinen Opferunterstützungsdiensten“ eingerichtet werden.

Die in der Begründung genannten „allgemeinen Opferunterstützungsdienste“ beziehen sich auch die Bezeichnung der EU-Richtlinie 2012/29/EU unter Artikel 8 (1). Wobei die Opferhilfe sich auf die EU-Richtlinie 2012/29/EU, Artikel 8 (3) erwähnten „spezialisierten Opferunterstützungsdienste“ bezieht.”

In het voorliggende geval verdient het aanbeveling om beter aan te sluiten bij de terminologie van de richtlijn. Er moet zeker vermeden worden om een terminologie te gebruiken waarvan de draagwijdte niet duidelijk is.

5. Uit de toelichting die de gemachtigde heeft verstrekt in verband met de draagwijdte die de stellers van het ontwerp aan dit laatste beogen te geven, valt af te leiden dat het niet de bedoeling is de activiteit van het verlenen van slachtofferhulp of gespecialiseerde slachtofferhulp in het algemeen te regelen, doch wel dat de kernbepaling artikel 10 van het ontwerp is: doel is immers de Regering te machtigen om aan instellingen die voldoen aan bepaalde voorwaarden de opdracht toe te wijzen om namens de Duitstalige Gemeenschap slachtofferhulp en gespecialiseerde slachtofferhulp te verlenen. De artikelen 5, 8 en 9 van het ontwerp omschrijven voorwaarden die deze instellingen moeten naleven, terwijl de artikelen 6 en 7 van het ontwerp de taken van de aldus aangewezen instellingen bepalen. Dat de artikelen 5 tot 9 enkel gelden voor de aangewezen instellingen zou evenwel duidelijker in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking moeten worden gebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Artikel 2 van het ontwerp luidt: “Bij verwijzing naar personen wordt hierna de mannelijke vorm gebruikt”.

Dergelijke bepaling is overbodig en mist de normatieve draagwijdte die is vereist om te worden opgenomen in een regelgevende tekst.

Artikel 2 wordt derhalve het best uit het ontwerp weggelaten. De daaropvolgende artikelen moeten dan dienovereenkomstig worden vernummerd.

Artikel 3

7. In artikel 3, 3°, van het ontwerp wordt melding gemaakt van “bevoegde overheidsdiensten”. Hetzelfde begrip komt in nog andere bepalingen van het ontwerp voor (zie de artikelen 6, 1° en 6°, en 7, 1° en 8°). Het is niet duidelijk welke diensten precies worden bedoeld. In voorkomend geval zou het betrokken begrip nader kunnen worden omschreven door middel van een aan artikel 4 van het ontwerp toe te voegen definitie. Daarbij dient er wel rekening mee te worden gehouden dat, voor zover het de bedoeling is om onder dat begrip bijvoorbeeld ook diensten van de federale overheid te laten ressorteren, aan deze laatste met dit ontwerp geen verplichtingen kunnen worden opgelegd.

Artikel 10

8. De precieze draagwijdte van artikel 10 van het ontwerp is onvoldoende duidelijk. Zo kan bijvoorbeeld de vraag worden opgeworpen of de Regering zich tot de toewijzing van een

opdracht aan één instelling kan beperken in het geval waarin er verscheidene instellingen aan de criteria voldoen, dan wel of alle instellingen met de opdracht moeten worden belast van zodra zij aan de criteria voldoen. Voorts is niet duidelijk op grond van welke gegevens de Regering voor een bepaalde instelling zal kiezen ingeval er verscheidene instellingen aan de criteria voldoen en de Regering over de mogelijkheid beschikt om tot een selectie van instellingen over te gaan. Dergelijke keuze dient dan uiteraard in redelijkheid te kunnen worden verantwoord in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

De tekst van artikel 10 van het ontwerp dient te worden verduidelijkt in het licht van wat voorafgaat.

Artikel 11

9. Uit de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 11 van het ontwerp wordt gegeven, lijkt te moeten worden afgeleid dat de subsidiëring niet noodzakelijk via een beheersovereenkomst dient te gebeuren, maar dat er ook subsidieregels kunnen worden uitgewerkt.¹¹ Dit zou op een meer expliciete wijze moeten worden tot uitdrukking gebracht in de tekst van artikel 11 van het ontwerp. Tevens dient in die bepaling in een duidelijke en voldoende afgebakende opdracht aan de Regering te worden voorzien om “nadere subsidieregels” te bepalen.¹²

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

¹¹ In die commentaar wordt onder meer vermeld: “Naast de algemene subsidieprincipes kan de Regering nog nadere subsidieregels bepalen. (...) Dit artikel biedt ook de mogelijkheid om een subsidiëring te regelen via een beheerscontract tussen de Regering en een instelling”.

¹² Te denken valt bijvoorbeeld aan de vaststelling van specifieke subsidievoorwaarden, naast de voorwaarden waaraan al dient te worden voldaan om te worden aangewezen, of aan bepaalde procedurevoorschriften die met het oog op de subsidiëring moeten worden nageleefd.