RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.193/VR
van 28 september 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg’

‡LW-AGKXQEHCD-HEBJDYX‡

Op 18 juli 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, van rechtswege verlengd[*], en verlengd tot 18 september 2023[**], een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 21 september 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wouter PAS, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS en Béatrice DRAPIER, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Pauline LAGASSE, Anne-Stéphanie RENSON, auditeurs en Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 september 2023.

*

[*] 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 verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

[**] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-AGKXQEHCD-HEBJDYX‡

1. Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[1] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

2. Het om advies voorgelegde samenwerkingsakkoord strekt ertoe het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap 'inzake slachtofferzorg', waarover de afdeling Wetgeving op 28 april 1998 de adviezen 27.568/3 en 27.566/3 heeft uitgebracht, te actualiseren en te optimaliseren.

Het samenwerkingsakkoord steunt daartoe onder meer op de voorontwerpen van wetgevende tekst die strekken tot instemming met een samenwerkingsakkoord met een gelijkaardige inhoud, die reeds voor advies aan de afdeling Wetgeving werden voorgelegd en waarover de adviezen 65.629/VR van 9 april 2019[2] en 65.799/1 van 20 mei 2019[3] werden uitgebracht.

In de mate deze adviezen nog pertinent zijn, wordt er bijgevolg naar verwezen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

3. Het opschrift en de tekst van het voorontwerp moeten vervolledigd worden met de datum waarop het samenwerkingsakkoord werd ondertekend.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 6

4. Artikel 6, § 2, beoogt aan de "Vlaamse commissie slachtofferzorg" (hierna: de Commissie") de verordenende bevoegdheid toe te kennen om "het referentiedocument" op te

[1] Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Adv.RvS 65.629/VR van 9 april 2019 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap 'portant assentiment à l'accord de coopération du … entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française en matière d'assistance aux victimes pour la Région de Bruxelles-Capitale'.

[3] Adv.RvS 65.799/1 van 20 mei 2019 over een voorontwerp van wet 'houdende goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake slachtofferzorg voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

‡LW-AGKXQEHCD-HEBJDYX‡

stellen, dat de werkingsprincipes die gehanteerd moeten worden door de bevoegde actoren concretiseert.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een entiteit zoals de Commissie, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.[4]

In deze gevallen wordt dan meestal aanbevolen de verordeningen in kwestie op zijn minst door de Regering of een van haar ministers te doen goedkeuren, gelet op het voornoemde principe van de eenheid van de verordenende macht en het voornoemde principe dat de personen bij wie de uitvoerende macht berust, politieke verantwoording verschuldigd zijn aan het Parlement.[5]

De verordenende bevoegdheid die artikel 6, § 2, toekent aan de Commissie lijkt geen beperkte draagwijdte te hebben en lijkt niet aanvaardbaar gelet op de voornoemde beginselen.

Artikel 6, § 2 en artikel 37, 1°, moeten in het licht van deze opmerking worden herzien.

[4] Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

[5] Zie met name in die zin adv.RvS 72.124/2 van 26 september 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 12 december 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 april 2019 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten’.

‡LW-AGKXQEHCD-HEBJDYX‡

Artikel 7

5. In de Franse tekst moeten de woorden “réseau d’aide” worden vervangen door de woorden “réseau d’assistance”, zodat ze overeenstemmen met de terminologie van artikel 33.

Artikel 14

6. De tekst moet worden vervolledigd met de verduidelijking die in de toelichting bij het artikel is opgenomen, en volgens welke het niet gaat om persoonsgegevens.

Artikel 18

7. Zoals opgesteld is artikel 18 dubbelzinnig: het is niet duidelijk of de opsomming in paragraaf 3, 1° al dan niet limitatief is (“en particulier”/“meer bepaald”).

Gelet op het legaliteitsbeginsel dat geldt voor het recht op eerbiediging van het privéleven, moet deze opsomming hoe dan ook uitputtend zijn. In de Franse tekst moeten de woorden “en particulier” bijgevolg worden gewijzigd.

8. Zoals het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna : COC), onderstreept in zijn advies van 9 mei 2023,[6] moet artikel 18, § 3, tweede lid, 1°, vervolledigd worden door te vermelden van welke personen de persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten worden overgemaakt.

In hetzelfde artikel 18, § 3, tweede lid, 1°, dient de discrepantie te worden weggewerkt tussen de Franse tekst, waar sprake is van “les données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions”, en de Nederlandse tekst, die het heeft over “persoonsgegevens betreffende de feiten die aanleiding gegeven hebben tot de politionele tussenkomst”.

9. Hetzelfde artikel 18, § 3, tweede lid, 1°, preciseert voorts dat deze gegevens worden overgemaakt “rekening houdend met het geheim van het onderzoek”.

In dit verband merkt het COC in zijn reeds vermelde advies het volgende op:[7]

> “Die overmaking, onafgezien van de toestemming van het slachtoffer, is bovendien afhankelijk van ‘het geheim van het onderzoek’. Het komt evenwel niet aan de politie toe een beoordeling te maken nopens het feit of het geheim van het onderzoek zich ertegen zou verzetten de in de ontworpen §3, 2e lid, 1° bedoelde persoonsgegevens over te maken aan de bevoegde diensten slachtofferzorg. Het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek wordt gevoerd onder de leiding van respectievelijk de magistraat van het OM (art. 28bis §1 Sv.) en de onderzoeksrechter (art. 55 Sv.). Het door de politie zelfstandig beslissen om al dan niet dergelijke mededeling van (persoons)gegevens te

[6] Advies van 9 mei 2023 ‘betreffende het ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg’, opmerking 10.1.

[7] *Ibid.*

‡LW-AGKXQEHCD-HEBJDYX‡

doen is derhalve hoe dan ook strijdig met de regels van het Wetboek van Strafvordering. Het komt dus raadzaam over minstens aan dit punt 1° de woorden '*na akkoord van de bevoegde magistraatconform de regels van het Wetboek van Strafvordering*" toe te voegen'.

De tekst moet in deze zin worden vervolledigd.

10. Met het oog op de rechtszekerheid dient in artikel 18, § 3, derde lid, indien dat inderdaad de bedoeling is, de tekst zodanig geformuleerd te worden dat blijkt dat de "gegevens" waarvan sprake is gegevens zijn die betrekking hebben op het slachtoffer.

11. Luidens artikel 18, § 3, derde lid, dient het slachtoffer "steeds zijn instemming" te geven voordat de betrokken gegevens overgemaakt worden aan de desbetreffende diensten.

De toelichting bij artikel 18 stelt:

"[H]et is dan ook cruciaal dat het slachtoffer instemt met de uitwisseling van deze persoonsgegevens, met het oog op contactname en inschatting van de noden en behoeften van het slachtoffer, zodat een kwaliteitsvolle, zorgvuldige en correcte ondersteuning en begeleiding van het slachtoffer georganiseerd kan worden. Deze instemming dient minstens mondeling te gebeuren."

Gelet op de fundamentele aard van de instemming, rijst de vraag naar het bewijs ervan ingeval de instemming enkel mondeling wordt gegeven. Hoe zal de politiemedewerker of de medewerker van de dienst politionele slachtofferbejegening in geval van betwisting in staat zijn te bewijzen dat de instemming werd ontvangen als deze enkel mondeling en niet schriftelijk is gegeven? In elk geval zullen de politiemedewerkers en de medewerkers van de dienst politionele slachtofferbejegening er bij de toepassing van deze bepaling over moeten waken dat het slachtoffer daadwerkelijk de gelegenheid krijgt om zijn instemming op vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wijze te geven.[8]

Artikel 28

12.1. 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, en ter zake voorziet in het formeel wettelijkheidsbeginsel, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen

[8] In dat verband kan er op worden gewezen dat artikel 4, 11°, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG' "toestemming" definieert als "elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt"). Meer in het algemeen herinnert het Hof van Cassatie er aan (Cass., 5 oktober 2022, P.22.1200.F, ECLI:BE:CASS:2022:ARR.20221005.2F.11) dat "Pour être valable, la renonciation à un droit fondamental doit être établie de manière non équivoque, avoir été opérée en connaissance de cause, c'est-à-dire sur la base d'un consentement éclairé, et effectuée sans contrainte".

‡LW-AGKXQEHCD-HEBJDYX‡

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. Bijgevolg moeten de "essentiële elementen" van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn zowel de Raad van State, afdeling Wetgeving, als het Grondwettelijk Hof 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.[9]

12.2. Met betrekking tot de maximale bewaartermijn van persoonsgegevens, bepaalt artikel 28, § 2, vierde lid, dat "iedere bevoegde actor (…) de op he[m] van toepassing zijnde overeenkomstige bewaartermijnen [respecteert]".

Vastgesteld dient evenwel te worden dat, in strijd met het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet, voor sommige actoren de maximale bewaartermijn enkel in verordenende bepalingen is geregeld,[10] of de toepasselijke verordenende bepalingen zelfs lacunair zijn opgesteld.[11]

Met het oog op de naleving van het legaliteitsbeginsel moeten de bepalingen waarnaar aldus verwezen wordt opnieuw tegen het licht worden gehouden. In voorkomend geval moeten de bepalingen worden herzien en moeten lacunes worden opgevuld.

Artikel 34

13. Met het oog op de rechtszekerheid moeten in paragraaf 4, tweede lid, de woorden "binnen de regio" verduidelijkt worden (gaat het om het Nederlandse taalgebied, het gerechtelijk arrondissement of "het territoriaal werkingsgebied van het netwerk"?[12]).

---

[9] 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); GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

[10] De termijn voor het bewaren van persoonsgegevens van slachtoffers door justitiehuizen wordt enkel geregeld in artikel 5, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2022 'tot uitvoering van bepalingen over de justitiehuizen van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand'.

[11] Zie bijvoorbeeld artikel 10 van het decreet van 8 mei 2009 'betreffende het algemeen welzijnswerk' en artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 'betreffende het algemeen welzijnswerk', die toepassing vinden op de centra voor algemeen welzijnswerk (CAW's) maar geen bewaartermijnen bepalen. Op de overkoepelende website van de CAW's is sprake van een bewaartermijn van "10 jaar na het afsluiten van de hulpverlening" (zie https://www.caw.be/privacyverklaring/, punt 3.3), die lijkt te zijn ingegeven door de bewaartermijn voor persoonsgegevens die verwerkt worden in het kader van de sociale hulp- en dienstverlening door de Sociale Huizen (artikel 9, tweede lid, van het decreet van 9 februari 2018 'betreffende het lokaal sociaal beleid' en artikel 6, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 'betreffende het lokaal sociaal beleid, vermeld in artikels 2, 9 tot en met 11, 17, 19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid').

[12] Artikel 34, § 4, derde lid.

‡LW-AGKXQEHCD-HEBJDYX‡

Artikel 36

14. Gelet op de samenstelling van de Commissie (die vertegenwoordigers telt van zowel federale instellingen als van gemeenschapsinstellingen) moeten de woorden “Vlaamse commissie slachtofferzorg” worden vervangen door de woorden “Commissie slachtofferzorg voor het Nederlandse taalgebied”.

Artikel 41

15. Artikel 14 wordt het best als volgt geredigeerd:

“Art. 41. Het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 inzake slachtofferzorg wordt opgeheven”.

Slotopmerking

16. De bepaling die de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord regelt (artikel 40 van het ontwerp) dient aan het slot van de tekst te worden geplaatst.[13]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Martine BAGUET

[13] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), aanbeveling 157.

‡LW-AGKXQEHCD-HEBJDYX‡