

ingediend op **1114** (2021-2022) – Nr. 1  
27 januari 2022 (2021-2022)

## **Ontwerp van decreet**

tot wijziging van diverse decreten  
naar aanleiding van de oprichting  
van het Agentschap Justitie en Handhaving

## INHOUD

Memorie van toelichting .....	3
Voorontwerp van decreet.....	9
Advies van de Raad van State .....	15
Ontwerp van decreet.....	25

## MEMORIE VAN TOELICHTING

**Samenvatting**

Dit ontwerp van decreet brengt de volgende decreten in overeenstemming met de reorganisatie naar aanleiding van de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving:

- het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden;
- het decreet van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten;
- het decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid;
- het decreet van 29 juni 2018 tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
- het decreet van 21 december 2018 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019;
- het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand.

**I. ALGEMENE TOELICHTING****A. Situering**

Bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 werd het Agentschap Justitie en Handhaving opgericht. Dit besluit geeft uitvoering aan het volgende engagement in het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024:

“We halen de justitiehuisen uit Welzijn en brengen die onder bij Kanselarij en Bestuur, waarbinnen we een specifieke cluster Justitie en Handhaving creëren. (...)”

De Vlaamse minister bevoegd voor Justitie en Handhaving waakt over de samenhang van de Vlaamse justitiële bevoegdheden met de bestuurlijke handhaving. Hij heeft bijgevolg de coördinerende rol m.b.t. de stroomlijning van de bestuurlijke handhavingsprocedures en het handhavingsbeleid. (...)”

De Vlaamse bevoegdheden inzake Justitie en Handhaving zitten vandaag versnipperd. Dit bemoeilijkt de geïntegreerde aanpak van misdrijven en inbreuken. We maken een einde aan deze versnippering. Het justitiebeleid wordt een aparte Vlaamse bevoegdheid.”

Dit ontwerp van decreet regelt de wijziging van diverse decreten in het kader van de oprichting van het intern verzelfstandigd Agentschap Justitie en Handhaving teneinde de bestaande decreten in overeenstemming te brengen met het besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap “Agentschap Justitie en Handhaving”. Ook worden aanpassingen doorgevoerd aan bestaande decreten binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Gelet op het feit dat Justitie en Handhaving niet langer deel uitmaken van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin maar een beleidsveld betreffen binnen het beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie, worden deze elementen uit het toepassingsgebied van de desbetreffende decreten gehaald.

Er worden eveneens twee technische rechtzettingen doorgevoerd in enerzijds het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en anderzijds het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand.

## **B. Totstandkomingsprocedure**

Het Agentschap Justitie en Handhaving werd opgericht bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Agentschap Justitie en Handhaving" (VR/2021/0309).

Het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten naar aanleiding van de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving werd reeds principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 19 november 2021.

De Raad van State verstrekke advies nr. 70.514/3 op 22 december 2021.

Onderstaande aanpassingen werden op basis van het advies doorgevoerd aan het ontwerp van decreet.

Artikel 14 werd geschrapt en in artikel 16 (voorheen artikel 17) werd opgenomen wat onder kwetsbare doelgroepen wordt verstaan alsook criteria om kwetsbaarheid vast te stellen.

Teneinde tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State inzake de inwerkingtreding van de bepalingen van het decreet en de eventuele terugwerkende kracht van deze inwerkingtreding, werd een onderscheid gemaakt tussen de artikelen die met terugwerkende kracht uitwerking krijgen en die niet.

## **II. Toelichting bij de artikelen**

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Hoofdstuk 2. Wijziging van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Artikel 2

Om de doelstelling van de verslaggeving te bereiken, met name de evaluatie en bijsturing van het hulp- en dienstverleningsaanbod, is het aangewezen te werken met verslaggeving op basis van gepseudonimiseerde gegevens in plaats van anonieme gegevens. Het decreet wordt dan ook in die zin gewijzigd.

De voorwaarden en modaliteiten die de Vlaamse Regering nog bijkomend zal moeten bepalen, zijn de volgende:

- de categorieën van persoonsgegevens die conform het eerste lid gedeeld kunnen worden;
- de bewaartermijn van de gepseudonimiseerde gegevens;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke voor de gepseudonimiseerde gegevens.

Voor artikel 2, 2°, van het voorliggende voorontwerp van decreet geeft de Raad van State aan dat de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf moeten worden vastgelegd.

De algemene verordening gegevensbescherming (AVG) vereist evenwel niet dat die elementen decretaal worden vastgelegd. Zo wordt in overweging 41 bij de voormelde verordening gesteld dat wanneer er in de verordening verwezen wordt naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel, dit niet noodzakelijkerwijs

vereist dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie.

De enige vereiste die wordt gesteld is dat de rechtsgrond duidelijk en nauwkeurig moet zijn, en de toepassing daarvan voorspelbaar moet zijn voor degenen op wie die van toepassing is.

De opvatting dat artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden vereisen dat de essentiële elementen wettelijk/decretaal moeten worden vastgelegd stoelt in belangrijke mate op het uitgangspunt dat elke verwerking van persoonsgegevens ook een inmenging vormt in het privéleven van burgers. Nochtans kan er een onderscheid worden gemaakt tussen het (grond)recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het (grond)recht op gegevensbescherming en vormt aldus niet elke verwerking van persoonsgegevens een (potentiële) inmenging in het privéleven van burgers.

Waar voor inmengingen in het privéleven steeds een decretale omkadering vereist is, kan met betrekking tot gegevensbescherming een reglementaire regeling (via een besluit) voldoende zijn. Geval per geval moet dus worden nagegaan of er geen sprake is van een inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Als het gaat over verwerkingen van niet-gevoelige persoonsgegevens en die verwerkingen geen impact hebben op het privéleven, kan geoordeeld worden dat het voldoende is de belangrijkste elementen in een besluit vast te leggen.

In principe heeft de doorgifte, vermeld in artikel 15 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, geen betrekking op informatie die kan leiden tot de unieke identificatie van een natuurlijke persoon. Het doel van deze bepaling strekt ertoe de Vlaamse Regering in staat te stellen tot evaluatie en bijsturing van het huidige hulp- en dienstverleningsaanbod. Deze evaluatie en bijsturing kan in principe gebeuren op basis van algemene informatie over de hulp- en dienstverlening van gedetineerden. De bepaling heeft niet als doel te leiden tot een doorgifte van identificatiegegevens zoals naam, geboortedatum, adres van gedetineerden enzovoort. Gelet op de strenge interpretatie van de AVG met betrekking tot het begrip 'anoniem' werd beslist om te spreken van 'gepseudonimiseerde gegevens' (omdat in bepaalde, zeer uitzonderlijke, gevallen er mogelijk door een zeer klein aantal personen in een cel of door metadata geen sprake is van volledige 'anonimisering'). Het nader regelen van deze verwerking kan daarom niet als een inmenging in de persoonlijke levenssfeer worden beschouwd, waardoor deze delegatie aanvaardbaar is.

### Hoofdstuk 3. Wijziging van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten

#### Artikel 3

De juridische eerstelijnsbijstand, vermeld in artikel in artikel 5, §1, II, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI), maakt niet langer deel uit van het welzijnsbeleid waarop het decreet houdende de werk- en zorgtrajecten van toepassing is. Deze bevoegdheid is overgeheveld naar het Agentschap Justitie en Handhaving.

Hoofdstuk 4. Wijziging van het decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid

#### Artikel 4

De juridische eerstelijnsbijstand, vermeld in artikel in artikel 5, §1, II, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, maakt niet langer deel uit van het welzijnsbeleid waarop het decreet houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid van toepassing is. Deze bevoegdheid is overgeheveld naar het Agentschap Justitie en Handhaving.

Hoofdstuk 5. Wijziging van het decreet van 29 juni 2018 tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

#### Artikel 5

Aangezien de justitiehuisen niet meer tot het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin behoren, worden de justitiehuisen onttrokken aan de adviesbevoegdheid van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

De juridische eerstelijnsbijstand, vermeld in artikel in artikel 5, §1, II, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, maakt eveneens niet langer deel uit van het welzijnsbeleid waarop het decreet houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid van toepassing is. Deze bevoegdheid is overgeheveld naar het Agentschap Justitie en Handhaving.

#### Artikel 6 tot en met 9

Aangezien de justitiehuisen niet meer tot het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin behoren, worden de justitiehuisen onttrokken aan de adviesbevoegdheid van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Hoofdstuk 6. Wijziging van het decreet van 21 december 2018 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019

#### Artikel 10

Het bestaande begrotingsfonds wordt ondergebracht bij het Agentschap Justitie en Handhaving in plaats van bij het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Hoofdstuk 7. Wijziging van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand

#### Artikel 11

Aangezien artikel 21 van het decreet van 26 april 2019 omtrent subsidiëring gewijzigd wordt, en daar niet langer sprake is van een 'project', dient in deze definitie de verwijzing naar de opdrachten van de justitiehuisen te worden geschrapt.

## Artikel 12

De territoriale organisatie van de justitiehuisen wordt geschrapt in het decreet. Op grond van artikel 87, §1, BWHI beschikt iedere gemeenschaps- en gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Dus op basis van die bepaling kan de Vlaamse Regering haar eigen diensten organiseren. Het is dus aan de Vlaamse Regering om de territoriale organisatie van de justitiehuisen vast te stellen. Daarom wordt de organisatie van de justitiehuisen geschrapt in het decreet, en zal deze bepaling worden opgenomen in het uitvoerende besluit van de Vlaamse Regering.

## Artikel 13

Het Agentschap Justitie en Handhaving treedt op als verwerkingsverantwoordelijke in het kader van het decreet houdende de justitiehuisen en de juridische eerste-lijnsbijstand. Daarom wordt het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin vervangen door het Agentschap Justitie en Handhaving.

## Artikel 14

De visie omtrent subsidiëring binnen de justitiehuisen is gewijzigd waardoor deze bepaling niet langer tegemoetkomt aan de visie op het subsidiebeleid. Daarom wordt voorgesteld om deze rechtsgrond tot subsidiëring algemener te formuleren, zodat er meer ruimte is voor een eventuele aanpassing van het subsidiebeleid, en zodat differentiatie in beleid naargelang de verschillende opdrachten van de justitiehuisen mogelijk is. Zo zal de subsidiëring van gedragstrainingen bijvoorbeeld een ander kader vereisen dan de subsidiëring van werkvloerprojecten voor de uitvoering van werkstraffen.

## Artikel 15

In artikel 23 van hetzelfde decreet worden het tweede en derde lid opgeheven. Het toezicht zal immers worden uitgevoerd door Audit Vlaanderen, wat reeds in andere regelgeving is geregeld.

## Artikel 16

In advies 70.146/1 van de Raad van State over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de juridische eerstelijnsbijstand wordt opgemerkt dat het decreet van 26 april 2019 geen uitdrukkelijke machtiging bevat om de kwetsbare groepen te definiëren of de criteria voor de bepaling van de kwetsbaarheid van de doelgroepen vast te stellen, hoewel die definitie en criteria wel in het besluit worden vastgelegd. Ingevolge dat advies en om in overeenstemming te blijven met het legaliteitsbeginsel, wordt een lid toegevoegd aan artikel 27, §3, van het decreet waarin de Vlaamse Regering uitdrukkelijk wordt gemachtigd om voormelde zaken te bepalen.

Om tegemoet te komen aan opmerking 4.3 van het advies van de Raad van State nr. 70.514/3 van 22 december 2021, is artikel 16 aangepast. In het artikel is opgenomen wat onder kwetsbare doelgroepen wordt verstaan alsook criteria om kwetsbaarheid vast te stellen.

---

## Hoofdstuk 8. Slotbepalingen

### Artikel 17

De inwerkingtreding van alle bepalingen van het decreet, met uitzondering van de bepalingen opgenomen in de artikelen 2, 12 en 16, wordt met terugwerkende kracht bepaald op 1 januari 2022, zijnde de datum van oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving.

De bepalingen van het decreet strekken ertoe diverse decretale bepalingen formeel in overeenstemming te brengen met de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021. Om deze reden is de inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot 1 januari 2022 van alle bepalingen behalve artikel 2, 12 en 16, toelaatbaar.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR

De Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid,  
Gezin en Armoedebestrijding,

Wouter BEKE



VOORONTWERP VAN DECREET





## **Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten naar aanleiding van de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving**

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, en de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

### DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

**Art. 2.** In artikel 15 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de woorden "anonieme en globale" worden vervangen door het woord "gepseudonimiseerde";

2° er wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"De Vlaamse Regering bepaalt, na advies van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens, de voorwaarden en modaliteiten van de gegevensverwerking, vermeld in het eerste lid, nader."

Hoofdstuk 3. Wijziging van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten

**Art. 3.** In artikel 2, 29°, van het decreet van 25 april 2014 houdende de werken zorgtrajecten wordt de zinsnede “met uitzondering van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, de beroepsopleiding, de omscholing, de herscholing en het tewerkstellingsbeleid van mindervaliden” vervangen door de zinsnede “met uitzondering van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, de beroepsopleiding, de omscholing, de herscholing en het tewerkstellingsbeleid van mindervaliden en van de juridische eerstelijnsbijstand”.

Hoofdstuk 4. Wijziging van het decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid

**Art. 4.** In artikel 2, 12°, van het decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid worden de woorden “met uitzondering van het beleid op het vlak van het onthaal en de integratie van inwijkelingen” vervangen door de woorden “met uitzondering van het beleid over het onthaal en de integratie van inwijkelingen en over de juridische eerstelijnsbijstand”.

Hoofdstuk 5. Wijzigingen van het decreet van 29 juni 2018 tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

**Art. 5.** In artikel 2, 6°, van het decreet van 29 juni 2018 tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de woorden “en justitiehuisen” worden opgeheven;

2° de zinsnede “vermeld in artikel 5, § 1, II, 2°, 7° en 8°” wordt vervangen door de zinsnede “vermeld in artikel 5, §1, II, 2° en 7°”.

**Art. 6.** In artikel 4, §1, eerste lid, van hetzelfde decreet worden de woorden “en justitiehuisen” opgeheven.

**Art. 7.** In artikel 6, 2°, van hetzelfde decreet worden de woorden “en justitiehuisen” opgeheven.

**Art. 8.** In artikel 10, eerste lid, 4°, 8° en 9°, van hetzelfde decreet worden de woorden “en justitiehuisen” opgeheven.

**Art. 9.** In artikel 14, §1, tweede lid, 3° en 10°, van hetzelfde decreet worden de woorden “en justitiehuisen” opgeheven.

Hoofdstuk 6. Wijziging van het decreet van 21 december 2018 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019

**Art. 10.** In artikel 31, §1, van het decreet van 21 december 2018 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019, gewijzigd bij het decreet van 29 maart 2019, wordt de zinsnede “Vlaams Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin” vervangen door de zinsnede “Agentschap Justitie en Handhaving, opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 september

2021 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Agentschap Justitie en Handhaving",".

Hoofdstuk 7. Wijzigingen van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand

**Art. 11.** In artikel 2, 16°, van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand worden de woorden "of de opdrachten van de justitiehuisen" opgeheven.

**Art. 12.** Artikel 6 van het hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 6. De justitiehuisen bestaan uit een centraal bestuur en gedecentraliseerde diensten. Minstens een van de gedecentraliseerde diensten verzekert de opvolging en de uitvoering van het elektronisch toezicht.

De Vlaamse Regering bepaalt de organisatie van de gedecentraliseerde diensten van de justitiehuisen."

**Art. 13.** In artikel 7, vierde lid, van het hetzelfde decreet wordt de zinsnede "Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin" vervangen door de zinsnede "Agentschap Justitie en Handhaving, opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Agentschap Justitie en Handhaving",".

**Art. 14.** Aan artikel 14 van het hetzelfde decreet wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"De Vlaamse Regering kan de noodzakelijke informatie, vermeld in het eerste lid, nader bepalen."

**Art. 15.** Artikel 21 van het hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 21. De Vlaamse Regering organiseert het toezicht op de naleving van de bepalingen in deze titel en de uitvoeringsbesluiten ervan."

**Art. 16.** In artikel 23 van hetzelfde decreet worden het tweede en derde lid opgeheven.

**Art. 17.** Aan artikel 27, §3, van hetzelfde decreet wordt een vierde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"De Vlaamse Regering definieert wat kwetsbare groepen zijn en legt de criteria vast om de kwetsbaarheid van de doelgroepen te bepalen."

Hoofdstuk 8. Slotbepaling

**Art. 18.** Dit decreet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR

De Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding,

Wouter BEKE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE







# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 70.514/3  
van 22 december 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van diverse decreten naar aanleiding van de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving’

Op 26 november 2021 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 van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van diverse decreten naar aanleiding van de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2021.

\*

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 rechtsgrond,<sup>1</sup> alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

#### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er volgens de memorie van toelichting toe diverse decreten te wijzigen naar aanleiding van de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving, bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap ‘Agentschap Justitie en Handhaving’

Naast die wijzigingen beoogt het voorontwerp het decreet van 8 maart 2013 ‘betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’ en het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’ aan te vullen met een aantal delegaties aan de Vlaamse Regering:

- het decreet van 8 maart 2013 wordt aangevuld met een delegatie aan de Vlaamse Regering om de voorwaarden en modaliteiten (lees: “de nadere regels”) van de gegevensverwerking, vermeld in artikel 15, eerste lid, van het te wijzigen decreet, nader te bepalen (artikel 2 van het voorontwerp);
- de territoriale organisatie van de justitiehuisen zoals thans geregeld in artikel 6 van het decreet van 26 april 2019 wordt opgeheven en vervangen door een delegatie aan de Vlaamse Regering om de organisatie van de gecentraliseerde diensten van justitiehuisen te bepalen (artikel 12);
- artikel 14 van hetzelfde decreet wordt aangevuld met een delegatie aan de Vlaamse Regering om “de noodzakelijke informatie” bedoeld in dat artikel, nader te bepalen (artikel 14);
- artikel 27, § 3, van hetzelfde decreet wordt aangevuld met een delegatie aan de Vlaamse Regering om de kwetsbare groepen te definiëren en criteria vast te stellen om de kwetsbaarheid van de doelgroepen te bepalen (artikel 17).

Het aan te nemen decreet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022 (artikel 18).

---

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

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikelen 2 en 14

3.1. De artikelen 2, 2°, en 14 van het voorontwerp bevatten een machtiging aan de Vlaamse Regering om respectievelijk “de voorwaarden en modaliteiten van de gegevensverwerking” en “de noodzakelijke informatie” nader te bepalen.

3.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van 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.<sup>2</sup>

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet 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.<sup>3</sup>

3.3. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de delegaties bedoeld in de artikelen 2, 2°, en 14 van het voorontwerp het volgende gesteld:

(artikel 2, 2°) “De voorwaarden en modaliteiten die de Vlaamse Regering nog bijkomend zal moeten bepalen, zijn de volgende:

- De categorieën van persoonsgegevens die conform het eerste lid gedeeld kunnen worden;
- De bewaartermijn van de gepseudonimiseerde gegevens;
- De aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke voor de gepseudonimiseerde gegevens.

(artikel 14) Om conform te zijn aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming kan het in bepaalde gevallen nodig zijn dat de Vlaamse Regering

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

concreter omschrijft welke informatie precies kan worden gedeeld met bepaalde actoren. Daarom wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering hiertoe ingevoegd.”

3.4. Hieruit volgt dat de voornoemde machtigingen bedoeld zijn om het regelen van bepaalde essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens over te dragen aan de Vlaamse Regering. De essentiële elementen van de beoogde verwerking van persoonsgegevens dienen echter in het voorontwerp zelf te worden vastgelegd, en de machtigingen aan de Vlaamse Regering dienen beperkt te blijven tot de tenuitvoerlegging van het aldus bij decreet bepaalde rechtskader.

#### Artikel 17

4.1. Artikel 17 van het voorontwerp beoogt een machtiging aan de Vlaamse Regering te verlenen om de “kwetsbare groepen” als doelgroep van de eerstelijnsbijstand te definiëren en criteria vast te stellen om de kwetsbaarheid van de doelgroepen te bepalen.

4.2. Volgens de memorie van toelichting komt deze tekstwijziging tegemoet aan advies 70.146/1 van de Raad van State van 6 oktober 2021 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de juridische eerstelijnsbijstand’. In dat advies werd opgemerkt dat het bepalen van de doelgroepen van het recht op juridische eerstelijnsbijstand, gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet, toekomt aan de decreetgever:

“3.3. In artikel 22, vierde lid, van het ontwerp worden criteria vastgesteld ‘voor de bepaling van de kwetsbaarheid van de doelgroepen’. Uit artikel 1, 6°, van het ontwerp blijkt dat deze criteria meteen ook fungeren als richtnorm bij de definitie van ‘kwetsbare groep’. Het decreet van 26 april 2019 bevat geen uitdrukkelijke machtiging om de kwetsbare groepen te definiëren of dergelijke criteria vast te stellen.

Uit de door de gemachtigde opgestelde rechtsgrondentabel blijkt dat voor de ontworpen bepaling rechtsgrond wordt gezocht in artikel 28, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019, dat de Vlaamse Regering machtigt om regels te bepalen over de wijze waarop de taken, vermeld in het eerste lid, moeten worden ingevuld.

In advies 63.158/VR/3 van 18 mei 2018 over wat later het decreet van 26 april 2019 is geworden, stelde de afdeling Wetgeving omtrent deze mogelijke rechtsgrond wat volgt:

‘14. Luidens artikel 23, eerste en tweede lid, van de Grondwet heeft ieder het recht een menswaardig leven te leiden, en waarborgen de wet, het decreet of de ordonnantie daartoe, rekening houdende met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Onder de genoemde rechten is het recht op juridische bijstand begrepen (artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet). De decreetgever is derhalve ook hier gebonden door een legaliteitsbeginsel.

Dat legaliteitsbeginsel staat eraan evenwel niet in de weg dat aan de Koning [lees: 'de Vlaamse Regering'] machtigingen worden verleend, voor zover zij betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven<sup>4</sup>, wat het geval is wanneer

---

<sup>4</sup> Voetnoot 23 uit het advies 63.158/VR/3: Zie bijvoorbeeld: GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.6.3; GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.3.3; GwH 9 december 2010, nr. 135/2010, B.15; GwH 22 december 2010, nr. 151/2010,

het beginsel en het toepassingsgebied van de regeling door hem zijn bepaald en hij de criteria heeft uitgewerkt die bij de toepassing ervan in acht dienen te worden genomen.<sup>5</sup> Via die machtigingen vermag de uitvoerende macht evenwel niet de onnauwkeurigheid van de door de bevoegde wetgever zelf vastgestelde beginselen op te vangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes te verfijnen.<sup>6</sup>

Het voorstel bevat een aantal delegaties met betrekking tot de juridische eerstelijnsbijstand. Gelet op het zo-even in herinnering gebrachte legaliteitsbeginsel zou de delegatie die is vervat in artikel 30, § 1, tweede lid, van het voorstel, naar luid waarvan de Vlaamse Regering aanvullende taken kan vastleggen voor de commissies voor juridische eerstelijnsbijstand, problematisch kunnen zijn, namelijk zo die aanvullende taken mee het recht op juridische bijstand moeten waarborgen. De inhoud van deze taken zou dan dienen te worden opgenomen in het aan te nemen decreet zelf.

De bepaling in artikel 28, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019, die thans geredigeerd is als een machtiging om regels te bepalen over ‘de wijze waarop’ de taken moeten worden ingevuld, kan niet fungeren als rechtsgrond voor artikel 22, vierde lid, van het ontwerp.

Gezien het in advies 63.158/VR/3 in herinnering gebrachte legaliteitsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet, komt het bepalen van de doelgroepen van het recht op juridische bijstand toe aan de decreetgever. Bijgevolg kunnen de artikelen 1, 6<sup>o</sup> en 22, vierde lid, van het ontwerp geen doorgang vinden<sup>7</sup>.

4.3. De delegatie waarin artikel 17 van het voorontwerp voorziet kan in het licht van het voorgaande geen doorgang vinden. De omschrijving van wat onder “kwetsbare groepen” wordt verstaan, alsook de criteria om die kwetsbaarheid vast te stellen, dienen in voldoende mate door de decreetgever zelf te worden bepaald en moet de machtiging aan de Vlaamse Regering beperkt blijven tot het nader regelen van de aldus door de decreetgever omschreven “kwetsbare groepen” of van de door de decreetgever vastgestelde criteria.

### Artikel 18

5.1. Artikel 18 van het voorontwerp bepaalt dat het aan te nemen decreet uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2022. Bijgevolg zal aan het voorontwerp terugwerkende kracht worden verleend.

5.2. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling

---

B.4; GwH 28 juni 2012, nr. 84/2012, B.5.2; GwH 31 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.39; GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.8.1; GwH 29 maart 2018, nr. 38/2018, B.13.2.

<sup>5</sup> Voetnoot 24 uit het advies 63.158/VR/3; GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.6.4.

<sup>6</sup> Voetnoot 25 uit het advies 63.158/VR/3; Vaste rechtspraak, zie o.m. GwH 28 september 2005, nr. 147/2005, B.11.2.

<sup>7</sup> Adv.RvS 70.146/1 van 6 oktober 2021 dat heeft geleid tot het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 ‘over de juridische eerstelijnsbijstand’.

van algemeen belang.<sup>8</sup> Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.<sup>9</sup>

5.3. De memorie van toelichting stelt dienaangaande het volgende:

“De inwerkingtreding van het decreet wordt met terugwerkende kracht bepaald op 1 januari 2022, zijnde de datum van oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving.”

5.4. Voor de bepalingen van het voorontwerp die ertoe strekken om diverse decretale bepalingen formeel in overeenstemming te brengen met de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021, is de terugwerkende kracht aanvaardbaar. Voor de bepalingen die geen verband houden met de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving (namelijk de artikelen 2, 12, 14 en 17) geldt de in de memorie van toelichting opgegeven reden voor de terugwerkende kracht evenwel niet, en wordt evenmin een andere verantwoording gegeven. Voor die bepalingen dient dan ook te worden afgezien van de terugwerkende kracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

---

<sup>8</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

<sup>9</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.





ONTWERP VAN DECREET



## ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, en de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

## DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

## Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

## Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

**Art. 2.** In artikel 15 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° de woorden "anonieme en globale" worden vervangen door het woord "gepseudonimiseerde";
- 2° er wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"De Vlaamse Regering bepaalt, na advies van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens, de voorwaarden en modaliteiten van de gegevensverwerking, vermeld in het eerste lid, nader."

## Hoofdstuk 3. Wijziging van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten

**Art. 3.** In artikel 2, 29°, van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten wordt de zinsnede "met uitzondering van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, de beroepsopleiding, de omscholing, de herscholing en het tewerkstellingsbeleid van mindervaliden" vervangen door de zinsnede "met uitzondering van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, de beroepsopleiding, de omscholing, de herscholing en het tewerkstellingsbeleid van mindervaliden en van de juridische eerstelijnsbijstand".

## Hoofdstuk 4. Wijziging van het decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid

**Art. 4.** In artikel 2, 12°, van het decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid worden de woorden "met uitzondering van het beleid op het vlak van het onthaal en de integratie van inwijkelingen" vervangen door de woorden "met uitzondering van het beleid over het onthaal en de integratie van inwijkelingen en over de juridische eerstelijnsbijstand".

Hoofdstuk 5. Wijzigingen van het decreet van 29 juni 2018 tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

**Art. 5.** In artikel 2, 6°, van het decreet van 29 juni 2018 tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° de woorden "en justitiehuisen" worden opgeheven;
- 2° de zinsnede "vermeld in artikel 5, § 1, II, 2°, 7° en 8°" wordt vervangen door de zinsnede "vermeld in artikel 5, §1, II, 2° en 7°".

**Art. 6.** In artikel 4, §1, eerste lid, van hetzelfde decreet worden de woorden "en justitiehuisen" opgeheven.

**Art. 7.** In artikel 6, 2°, van hetzelfde decreet worden de woorden "en justitiehuisen" opgeheven.

**Art. 8.** In artikel 10, eerste lid, 4°, 8° en 9°, van hetzelfde decreet worden de woorden "en justitiehuisen" opgeheven.

**Art. 9.** In artikel 14, §1, tweede lid, 3° en 10°, van hetzelfde decreet worden de woorden "en justitiehuisen" opgeheven.

Hoofdstuk 6. Wijziging van het decreet van 21 december 2018 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019

**Art. 10.** In artikel 31, §1, van het decreet van 21 december 2018 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019, gewijzigd bij het decreet van 29 maart 2019, wordt de zinsnede "Vlaams Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin" vervangen door de zinsnede "Agentschap Justitie en Handhaving, opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Agentschap Justitie en Handhaving";".

Hoofdstuk 7. Wijzigingen van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand

**Art. 11.** In artikel 2, 16°, van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand worden de woorden "of de opdrachten van de justitiehuisen" opgeheven.

**Art. 12.** Artikel 6 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

"Art. 6. De justitiehuisen bestaan uit een centraal bestuur en gedecentraliseerde diensten. Minstens een van de gedecentraliseerde diensten verzekert de opvolging en de uitvoering van het elektronisch toezicht.

De Vlaamse Regering bepaalt de organisatie van de gedecentraliseerde diensten van de justitiehuisen."

**Art. 13.** In artikel 7, vierde lid, van hetzelfde decreet wordt de zinsnede "Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin" vervangen door de zinsnede "Agentschap Justitie en Handhaving, opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Agentschap Justitie en Handhaving";".

**Art. 14.** Artikel 21 van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 21. De Vlaamse Regering organiseert het toezicht op de naleving van de bepalingen in deze titel en de uitvoeringsbesluiten ervan.”.

**Art. 15.** In artikel 23 van hetzelfde decreet worden het tweede en derde lid opgeheven.

**Art. 16.** Aan artikel 27, §3, van hetzelfde decreet worden een vierde en vijfde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

“De kwetsbaarheid van de doelgroepen wordt bepaald aan de hand van criteria die rekening houden met de kenmerken van de personen of groepen, de levens- en sociale omstandigheden van personen of groepen en van het hulpaanbod. Kwetsbare doelgroepen zijn groepen die conform die criteria als kwetsbaar worden beschouwd.

De Vlaamse Regering kan de criteria voor het bepalen van de kwetsbaarheid van de doelgroepen nader bepalen.”.

Hoofdstuk 8. Slotbepalingen

**Art. 17.** Dit decreet, met uitzondering van artikel 2, 12 en 16, heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022.

Artikel 2, 12 en 16 treden in werking de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Brussel, 14 januari 2022.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR

De Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid,  
Gezin en Armoedebestrijding,

Wouter BEKE