

Advies

Ontwerp van decreet (van de Franse Gemeenschap) houdende het Wetboek voor preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming



Advies

Ontwerp van decreet (van de Franse Gemeenschap) houdende het Wetboek voor preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming

Bekrachtigd door de Algemene Vergadering van de Hoge Raad voor de Justitie
op 6 november 2017

Er bestaat ook een Franstalige versie van dit advies.
Il existe aussi une version française du présent avis.

U kan dit advies raadplegen of downloaden op de website van de Hoge Raad voor de Justitie.

Hoge Raad voor de Justitie
IJzerenkruisstraat 67
B-1000 Brussel

Tel: +32 (0)2 535 16 16

www.hri.be

Inhoudsopgave

INLEIDING	1
I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN	3
1. CONSOLIDATIE VAN HET TRADITIONELE MODEL VAN JEUGDBESCHERMING	3
2. AANDACHT VOOR DE COHERENTIE, HET LEGALITEITSBEGINSEL EN DE DOELTREFFENDHEID	3
2.1. <i>Verband met het volwassenenstrafrecht</i>	3
2.2. <i>Naleving van het legaliteitsbeginsel</i>	4
2.3. <i>Doorslaggevend belang van de doeltreffendheid van de uitvoering van de besliste maatregelen</i>	4
3. PLEIDOOI VOOR EEN HELDERE EN TOEGANKELIJKE RECHTSTAAL.....	5
4. AANDACHT VOOR DE SITUATIE IN BRUSSEL	6
II. THEMATISCHE OPMERKINGEN	7
1. VOORDEEL VAN DE HULPVERLENING OF VAN DE PERSOONLIJKE BESCHERMINGSMAATREGEL NA 18 JAAR (ART. 26, 35 EN 43)	7
2. KANSSEN OM HET PALET AAN BESCHERMINGSMAATREGELN VOOR MINDERJARIGEN IN GEVAAR (ART. 51) UIT TE BREIDEN	7
3. TENUITVOERLEGGING VAN DE BESLISTE MAATREGELN EN DEJURIDISERING.....	7
3.1. <i>Dringende plaatsing van minderjarigen in gevaar (art. 37)</i>	8
3.2. <i>Buitensporige bevoegdheden van de directeur van de jeugdbescherming en van de directeur van de openbare instelling (art. 53 en 67)</i>	9
4. DUUR VAN DE VOORBEREIDINGSFASE EN VAN DE VOORLOPIGE MAATREGELN IN HET KADER VAN DE PROCEDURE TEN AANZIEN VAN JONGEREN DIE WORDEN VERVOLGD VOOR EEN ALS MISDRIJF OMSCHREVEN FEIT (ART. 103)	10
5. MAATREGELN EN SANCTIES	11
5.1. <i>Als misdrijf omschreven feiten gepleegd door kinderen die jonger zijn dan twaalf jaar (art. 101 en 109)</i>	11
5.2. <i>Hiërarchie van de beschermingsmaatregelen (art. 108 en 122)</i>	11
5.3. <i>De verwijdering uit de leefomgeving (art. 122 en 124)</i>	11
5.4. <i>Noodzaak van een recent omstandig geneeskundig of jeugdpsychiatrisch verslag om te beslissen over een begeleiding door een centrum voor geestelijke gezondheidszorg, een professional of een erkend psycho-medisch-sociaal centrum (art. 101 en 120) of over een plaatsing in een geschikte inrichting met het oog op een behandeling (art. 101 en 123)</i> . 12	
5.5. <i>Het herstelrechtelijk aanbod (art. 97 en 115 tot 117)</i>	13
6. UITHANDENGEVING (ART. 125)	13
CONCLUSIE	15

Inleiding

Naar aanleiding van het institutioneel akkoord van 11 oktober 2011 betreffende de zesde staatshervorming, werden er in een groot aantal domeinen bevoegdheden overgedragen naar de Gemeenschappen en Gewesten. Dat was onder meer het geval op het vlak van jeugdbescherming, van de bepaling van maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd¹.

Vóór deze institutionele hervorming hadden de Gemeenschappen al een ruime bevoegdheid inzake jeugdhulpverlening en jeugdbescherming maar de jeugddelinquentie bleef een bevoegdheid op federaal niveau.

Voortaan behoort deze bevoegdheid² tot respectievelijk de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap voor de jongeren van wie de gezinsverblijfplaats³ gelegen is op het grondgebied van het Franse taalgebied⁴, en tot slot tot de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna GGC) voor de jongeren van wie de gezinsverblijfplaats gelegen is in het Brussels Gewest. Deze entiteiten zijn bevoegd om de inhoud, de aard en de duur van de maatregelen te bepalen die kunnen worden genomen ten aanzien van delinquente jongeren. De federale staat blijft bevoegd voor de uitvoering van de uitgesproken straffen wanneer de jeugdrechtbank de zaak uit handen geeft en wanneer de zaak werd berecht door een strafrechtbank, maar de Gemeenschappen en de GGC zijn bevoegd voor het beheer van federale gesloten centra die bestemd zijn voor de opvang van uit handen gegeven jongeren tot de leeftijd van drieëntwintig jaar; zij kunnen hiertoe eigen centra oprichten.

De organisatie van de jeugdrechtbanken, de bepaling van hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die rechtbanken blijven federale bevoegdheden. De Gemeenschappen en de GGC kunnen wel een beroep doen op de impliciete bevoegdheden⁵ om procedurele bepalingen goed te keuren wanneer die onlosmakelijk verbonden zijn met een van hun bevoegdheden.

Zowat het volledige jeugdrecht is dus gemeenschapsmaterie geworden, daarin inbegrepen de maatschappelijke reactie op normoverschrijding door jongeren.

De Vlaamse Gemeenschap wil hieromtrent wetgevend optreden. Zo heeft de Vlaamse regering in juli een voorontwerp van decreet goedgekeurd betreffende het jeugddelinquentierecht, waarover de Hoge Raad voor de Justitie op 20 september 2017 een ambtshalve advies heeft uitgebracht⁶.

¹ Artikel 5, § 1, II, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt voortaan dat de volgende aangelegenheid deel uitmaakt van de persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 128, § 1, van de Grondwet: "De jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming, maar met uitzondering van:

a) de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarigen en van de familie, zoals die vastgesteld zijn door het Burgerlijk Wetboek en de wetten tot aanvulling ervan;

b) de strafrechtelijke regels waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming, als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld, met inbegrip van de bepalingen die betrekking hebben op de vervolgingen, onverminderd artikel 11 en artikel 11bis;

c) de organisatie van de jeugdrechtbanken, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die rechtbanken;

d) de uitvoering van de straffen uitgesproken ten aanzien van minderjarigen die een als een misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en die uit handen zijn gegeven, behalve voor het beheer van centra die bestemd zijn voor de opvang van deze jongeren tot de leeftijd van drieëntwintig jaar;

e) de ontzetting uit de ouderlijke macht en het toezicht op de gezinsbijslag of andere sociale uitkeringen.

Vroeger werd de volgende uitzondering voorzien onder d): "de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd".

² Voor zover de maatregel in kwestie kan worden opgelegd.

³ Voor meer info over het aanknopingspunt zie het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, Senaat, zitting 2012-2013, *Parl. St.*, nr. 5 - 2232/1, p. 57.

⁴ In de zin van artikel 4 van de Grondwet.

⁵ Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁶ Dit advies is beschikbaar op website van de Hoge Raad voor de Justitie (www.hrj.be).

De regering van de Franse Gemeenschap is van haar kant begonnen aan de uitwerking van een Code met de regels inzake preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming. Zo heeft de regering in mei laatstleden een ontwerp van decreet ingediend bij het parlement van de Franse Gemeenschap met betrekking tot de Code voor preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming.

Dit ontwerp van decreet definieert in grote mate de mogelijkheden waarover de gerechtelijke actoren beschikken.

Hoewel aanpassingen aan de rechtspleging of de rechterlijke organisatie nog steeds een federale bevoegdheid zijn, zal de implementatie van de nieuwe regels ongetwijfeld en onvermijdelijk een invloed hebben op de wijze waarop de “federale” jeugdmagistraten te werk zullen (kunnen) gaan.

Krachtens artikel 259*bis*-12 van het Gerechtelijk Wetboek kan de Verenigde advies- en onderzoekscommissie van de Hoge Raad voor de Justitie (hierna HRJ) ambtshalve adviezen en voorstellen uitbrengen over de algemene werking van de rechterlijke orde en/of over de wetsvoorstellen of wetsontwerpen die een weerslag hebben op de algemene werking van de rechterlijke orde⁷.

Op 26 januari 2017 heeft de Algemene Vergadering van de HRJ zijn Krokusplan goedgekeurd. In dit projectenplan voor de periode 2017-2020 heeft de HRJ zich ertoe verbonden om “de impact te onderzoeken die de niet-federale initiatieven hebben op de werking van justitie”.

Bijgevolg heeft de Hoge Raad voor de Justitie beslist om een ambtshalve advies uit te brengen over het ontwerp van decreet van de regering van de Franse Gemeenschap. Het is niet de ambitie van de HRJ om het ontwerp van decreet, laat staan het hele jeugdrecht, exegetisch en tot in alle details onder de loep te nemen. De memorie van toelichting vermeldt namelijk dat er vele deskundigen ter zake zijn tussengekomen om dit ontwerp van decreet te helpen uitwerken en die een duidelijk advies hierover hebben gegeven (cf. verslag opgesteld door een werkgroep over de communautarisering van de wetgeving betreffende minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, voorgezeten door advocaat-generaal Pierre Rans, raadpleging van verschillende actoren en betrokkenen ...). Verschillende deskundigen, onder wie de voorzitter van de Franstalige Unie van Jeugdmagistraten, werden eveneens gehoord door de bevoegde commissie.

De HRJ beperkt zich dan ook tot enkele beschouwingen met een bijzondere aandacht voor de impact die de gestelde bepalingen kunnen hebben op het vertrouwen van de burger in justitie en op de goede werking ervan. Er wordt eveneens melding gemaakt van enkele elementen betreffende de verschillen en de coördinatie met de wijzigingen beoogd door de Vlaamse Gemeenschap of door de federale staat.

⁷ Er is geen reden om een al te strikte interpretatie te geven aan de concepten van “wetsvoorstellen” of van “wetsontwerpen” opgenomen in artikel 259*bis*-12 van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de term “wet” noodzakelijkerwijs enkel zou moeten verwijzen naar de federale wet. De Hoge Raad voor de Justitie werd namelijk opgericht door de grondwetgever om het vertrouwen van de burger in justitie te herstellen, en werd gemachtigd met de bevoegdheid om een externe controle uit te oefenen op de rechterlijke “macht” en om in alle onafhankelijkheid adviezen uit te brengen aan de wetgevende instellingen. De opeenvolgende institutionele hervormingen hebben aan de Gemeenschappen en aan de Gewesten steeds meer normatieve bevoegdheden toegekend die een invloed op de werking van justitie kunnen hebben.

I. Algemene beschouwingen

1. Consolidatie van het traditionele model van jeugdbescherming

Het ontwerp van decreet regelt in één ‘wetboek’ zowel de jeugdhulpverlening als de reactie op als misdrijf omschreven feiten. De memorie van toelichting zegt de algemene filosofie te willen bestendigen die de grondslag is van de regels die vandaag van kracht zijn, en dat ook wat betreft de jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben begaan. De regering van de Franse Gemeenschap wil het beschermings- en herstelgericht model van de huidige federale Jeugdwet (zoals aangepast in 2006) grotendeels behouden.

De HRJ stelt vast dat deze keuze verschilt van de keuze van de regering van de Vlaamse Gemeenschap. Het voorontwerp van decreet betreffende het jeugddelinquentierecht dat momenteel in Vlaanderen wordt besproken, vertrekt namelijk vanuit een ander oogpunt: dat van een model waarbij de klemtoon ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de jongere (en van zijn familie) wanneer hij een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd⁸. In de praktijk kan het pedagogische beschermingsmodel evenzeer de responsabilisering van jongeren mogelijk maken op voorwaarde dat de jeugdmagistraten op zeer korte termijn de meest geschikte maatregel(en) kunnen nemen en wanneer – en dat is zonder enige twijfel het meest doorslaggevende element – deze maatregel(en) meteen worden uitgevoerd.

Het beschermingsmodel heeft als voordeel dat een vaak kunstmatige scheiding wordt vermeden tussen het bestraffen van de jeugdcriminaliteit op zich en de factoren die aan de basis van deze delinquentie liggen, die vaak grotendeels voortkomt uit een achtergrond die in eerste instantie hulpverlening vereist.

Dit ontwerp-wetboek bundelt de wetgeving betreffende de jeugdbescherming met die van de preventie en de jeugdbescherming, wat eveneens getuigt van deze wil om de eventuele problemen van de jongeren op globale en transversale wijze aan te pakken. Dat zorgt ook voor meer duidelijkheid en leesbaarheid.

2. Aandacht voor de coherentie, het legaliteitsbeginsel en de doeltreffendheid

2.1. Verband met het volwassenenstrafrecht

De HRJ merkt op dat het moeilijk is om op dit moment de concrete en effectieve impact van bepaalde elementen van het ontwerp van decreet in te schatten, omdat de precieze draagwijdte van voorgenomen hervormingen in het strafrecht nog niet gekend is.

Enkele bepalingen van het ontwerp van decreet, die de mogelijkheden van de jeugdmagistraten bepalen, verwijzen naar artikelen in het Strafwetboek⁹. Er zijn plannen voor een grondige hervorming van Boek II van het Strafwetboek, waarin een groot deel van de misdrijven staan gedefinieerd. Waakzaamheid is dan ook nog steeds geboden met betrekking tot de invloed die deze wijzigingen van de strafwetgeving zouden kunnen hebben op de draagwijdte van deze bepalingen.

⁸ In het advies dat de Vlaamse Jeugdraad heeft uitgebracht op 4 oktober laatstleden over dit voorontwerp van decreet (advies nr. 1709), is hij voorstander van deze evolutie naar dit nieuwe model, meer bepaald omdat deze er uitdrukkelijker toe strekt om jongeren te behandelen en te beschouwen als jonge verantwoordelijke personen in plaats van onbekwame en onverantwoordelijke kinderen die door hun ouders moeten worden beschermd (zie p. 3 van het advies). De Vlaamse Jeugdraad drukt eveneens zijn bezorgdheid uit over het risico op culpabilisering van jongeren.

⁹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 56, 124 en 125. Voor andere verwijzingen naar de bepalingen van het Strafwetboek, zie ook de artikelen 157 en 159.

2.2. Naleving van het legaliteitsbeginsel

Het algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde van de wettelijkheid van de straffen (dat zijn oorsprong vindt in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet), legt de verplichting op dat substantiële regels inzake jeugdbescherming worden genomen door de wetgevende macht en niet door de uitvoerende macht.

De HRJ moet dan ook een voorbehoud maken waar de bepalingen van het ontwerp van decreet verwijzen naar de verdere uitwerking door de regering van de Franse Gemeenschap.

Het laatste lid van artikel 111 van het ontwerp van decreet lijkt bijzonder problematisch omdat er aan de uitvoerende macht de bevoegdheid wordt gedelegeerd om de grenzen vast te stellen waarin een cumul van maatregelen, zoals bedoeld door artikel 111, kan plaatsvinden.

Hetzelfde geldt voor het tweede lid van artikel 120 dat aan de uitvoerende macht de bevoegdheid geeft om de grenzen vast te stellen waarin de jeugdrechtbank meerdere ondersteunende en begeleidende maatregelen kan cumuleren.

Indien deze bepalingen toch moeten worden goedgekeurd, pleit de HRJ er in ieder geval voor dat er voldoende overleg plaatsvindt met de jeugdmagistratuur met respect voor ieders bevoegdheden vooraleer dergelijke uitvoeringsbesluiten worden uitgevaardigd.

2.3. Doorslaggevend belang van de doeltreffendheid van de uitvoering van de besliste maatregelen

Op pagina 47 van de memorie van toelichting doet de regering van de Franse Gemeenschap de volgende vaststelling over de huidige situatie:

“Er is een groot onevenwicht tussen vraag en aanbod wat de huisvesting betreft. De magistraten zijn zich bewust van deze schaarste. Dit realiteitsbeginsel betekent dat indien ze alleen maar al een uithuisplaatsingsmaatregel vragen, die gemiddeld pas zes maanden later concreet kan worden gemaakt. Nochtans zijn de situaties die bij de “SPJ” toekomen, bijzonder delicaat en vereisen zij een onmiddellijke aanpak en begeleiding”¹⁰.

Deze vaststelling baart zorgen. Elke wetsbepaling staat of valt namelijk met de wijze waarop deze in de praktijk kan worden omgezet. Wanneer onvoldoende middelen kunnen worden ingezet om voorgestelde maatregelen werkelijk uit te voeren, blijft een wet dode letter.

Er moet bovendien op worden gewezen dat de verwachtingen van de burger naar de jeugdrechter soms zeer groot zijn; de burger gaat ervan uit dat wanneer de jeugdrechter een beslissing neemt, de uitvoering ervan onmiddellijk en onverkort volgt.

Het is aan het parlement en aan de regering van de Franse Gemeenschap om ervoor te zorgen dat de voorziene maatregelen in de goedgekeurde wetgeving concreet kunnen worden uitgevoerd wanneer ze worden beslist.

De aandacht van de HRJ werd vooral gevestigd op artikel 100 van het ontwerp van decreet dat onder meer bepaalt dat *“wanneer de jeugdrechtbank een maatregel beoogt die de tussenkomst van een openbare of private dienst impliceert, hij de bevoegde administratie raadpleegt/moet raadplegen, die hem informeert over de beschikbaarheden van tenlastenemingen en hem adviseert over het gepaste type van tenlasteneming”*. Deze bepaling doet denken aan het “CAP¹¹-systeem” dat bij de Vlaamse Gemeenschap bestaat.

¹⁰ De regering gaat verder door erop te wijzen dat *“de directeur door een gebrek aan plaatsen in een traditionele voorziening het kind in een internaat moet plaatsen wat a priori geen geschikte voorziening is”*.

¹¹ Centraal aanmeldpunt.

Een dergelijk systeem kan gevaarlijk blijken voor de handelingsvrijheid van de rechter omdat het de facto ertoe kan leiden dat hij de last moet dragen van het eventuele tekort aan beschikbare plaatsen en van de daadwerkelijke uitvoering van de besliste maatregelen, met andere woorden iets dat toekomt aan de (politieke) verantwoordelijkheid van de uitvoerende en wetgevende machten, terwijl de jeugdrechtbank of de jeugdrechter in alle onafhankelijkheid de in de wet voorziene maatregelen moeten kunnen nemen, met het belang van de jongere als eerste en voornaamste leidraad¹².

De HRJ meent dat het belangrijk is dat de keuze van de rechter niet ondergeschikt kan worden gemaakt aan het aantal beschikbare plaatsen, op welke wijze ook.

Het is aan de politici en aan de overheid om hun verantwoordelijkheden op te nemen om de effectieve uitvoering van de maatregelen te garanderen die beslist zijn op grond van de toepasselijke wetgeving.

3. Pleidooi voor een heldere en toegankelijke rechtstaal

Een van de projecten uit het Krokusplan van de HRJ (het meerjarenplan 2017-2020) betreft een vergrote aandacht voor een helder en toegankelijk taalgebruik. Met plezier stelt de HRJ vast dat ook de regering van de Franse Gemeenschap aandacht schenkt aan (de noodzaak van) een heldere communicatie door de actoren die het decreet zullen moeten toepassen. Zo bepaalt artikel 1, 15°, van het ontwerp van decreet dat alle beslissingen die zullen worden genomen voor het kind of de jongere en alle informatie die hem zal worden verschaft, hem moeten worden meegedeeld in een begrijpelijke taal.

De HRJ beveelt aan dat ook bij het wetgevend werk zelf meer aandacht gegeven wordt aan de formulering van de normatieve tekst. De tekst van het decreet zal namelijk door de volgende generaties veelvuldig worden overgenomen in geschreven documenten, procedurestukken en pleidooien. De burger wordt als eerste betrokken door deze normatieve bepalingen en het is dan ook essentieel dat hij bij de eerste lezing de draagwijdte van de toepasselijke normatieve teksten begrijpt.

Zo kan de tekst allicht nog vereenvoudigd worden¹³. De HRJ suggereert dat taaldeskundigen worden geraadpleegd om de eindtekst nog leesbaarder en begrijpelijker te maken, zonder aan de juridische precisie te raken.

De HRJ stelt bovendien vast dat het ontwerp van decreet stelselmatig verwijst naar de jeugdrechtbank en nooit naar de jeugdrechter¹⁴. Nu worden sommige van de betreffende bevoegdheden in de praktijk, volgens de huidige regels van het gerechtelijk recht, uitgeoefend door de jeugdrechter – die in een kabinetszitting zonder aanwezigheid van het openbaar ministerie zetelt en bij beschikking beslissingen neemt – en andere bevoegdheden door de jeugdrechtbank – die bij vonnis beslissingen ten gronde wijst, in aanwezigheid van het openbaar ministerie.

De HRJ is van mening dat het omwille van de duidelijkheid voor de betrokken personen raadzaam is om dit onderscheid duidelijk op te nemen in de tekst van het ontwerp van decreet en zo telkens te verduidelijken of het de jeugdrechter is of de jeugdrechtbank die de beschreven bevoegdheid gaat uitoefenen (op het gevaar af dat de federale wetgever later de Code wijzigt indien hij gebruik wil maken van zijn bevoegdheid inzake gerechtelijk recht en de respectievelijke rollen wil wijzigen).

¹² Artikel 22bis, van de Grondwet bepaalt dat “het belang van het kind de eerste overweging is bij elke beslissing die het kind aangaat”.

¹³ Bepaalde termen van de huidige tekst kunnen ook vragen oproepen: hoe moeten de termen “overeenkomstig artikel 53, § 6” in de eerste zin van het tweede lid van artikel 37, § 2, exact worden begrepen; wat is de exacte draagwijdte van de term “onmogelijkheid” die gebruikt wordt in het eerste en het laatste lid van artikel 40; brengt de melding die is opgelegd door het laatste lid van artikel 44 een verplichting met zich mee om zich te voegen naar wat er wordt vermeld; kan een onthouding van iedere tenuitvoerlegging worden beschouwd als een “beslissing” in de zin van artikel 54, eerste lid?

¹⁴ De memorie van toelichting vermeldt dat “er niet moet verduidelijkt worden of het gaat om de jeugdrechtbank of de jeugdrechter omdat het niet gaat om twee aparte rechtscolleges en omdat deze keuze valt onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake rechtspleging” (p. 34).

4. Aandacht voor de situatie in Brussel

In de memorie van toelichting¹⁵ willen de auteurs van het ontwerp van decreet herinneren aan de verdeling van de bevoegdheden in Brussel en de complexiteit die dat met zich meebrengt voor de toepassing van het nieuwe Wetboek. Zoals wordt benadrukt in de memorie van toelichting, heeft de tekst die bij het parlement is ingediend de eigenaardige bijzonderheid dat sommige bepalingen van toepassing zijn in het Brussels Gewest en andere er niet van toepassing zijn (bevoegdheden van de GGC).

De HRJ kan enkel het feit toejuichen dat de regering de aandacht op deze problematiek vestigt in de memorie van toelichting en het feit dat zij een onderscheid wil maken in deze laatste tussen de bepalingen van het Wetboek die in Brussel van toepassing zijn.

Er moet wel aandacht uitgaan naar het feit dat alle betrokken personen, actoren en belanghebbenden niet anders kunnen dan de memorie van toelichting in kwestie te lezen. Bij gebrek aan verduidelijkingen over de toepasbaarheid van de bepalingen in de tekst zelf van het Wetboek, lijkt het op zijn minst raadzaam om een duidelijke en precieze uitleg toe te voegen over de toepasbaarheid van de verschillende bepalingen van het Wetboek ter wille van de duidelijkheid. Dit kan bijvoorbeeld als voetnoot wanneer het decreet in het Belgisch Staatsblad wordt bekend gemaakt.

Om de goede toepassing mogelijk te maken van de normen die door elke entiteit zijn uitgevaardigd in zijn bevoegdheidsdomein en gelet op de grote complexiteit en de eventuele problemen die de verschillen tussen deze normen met zich mee zouden kunnen brengen, meer bepaald in Brussel, beveelt de HRJ ook aan om een ruim overleg te voeren met de andere bevoegde instanties en met de Brusselse jeugdmagistraten over de strijd tegen de jeugdcriminaliteit en over het aanbod inzake jeugdhulpverlening¹⁶.

De vervlechting van bevoegdheden in zaken van jeugdhulpverlening op het Brussels grondgebied en de evolutie van de respectieve afzonderlijke wetgevingen van de drie entiteiten (de Franse gemeenschap, de Vlaamse gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) maakt de nood aan een goedgekeurd samenwerkingsakkoord acuut. Minstens moet er dringend een protocol van samenwerking worden afgesloten om duidelijke en compatibele aanknopingspunten te bepalen die kunnen toegepast worden in complexe situaties.

De HRJ herinnert er aan dat door artikel 128 van de Grondwet alleen de GGC bevoegd is voor persoonsgebonden materies die de Brusselaars rechtstreeks raken, met uitsluiting van de andere gemeenschappen (cf. het niet-bestaan van subnationaliteit op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Dat gaat meer bepaald ook om maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, waarbij rekening moet gehouden worden met het feit dat ook de GGC haar eigen Wetboek in die materie zal goedkeuren (met dus ook eigen aanknopingspunten). Deze situatie wordt nog ingewikkelder in die zin dat de GGC hoogstwaarschijnlijk ook samenwerkingsakkoorden zal moeten sluiten om maatregelen t.a.v. de betrokken jongeren te kunnen (doen) uitvoeren door de twee andere gemeenschappen (zoals dat al gebeurd is omtrent de jeugdhulpverlening na de Ordonnantie van 29 april 2004)..

¹⁵ Zie p. 16-17.

¹⁶ Bovendien lijkt het raadzaam dat de verschillende overheden overleg plegen over onderwerpen die het jeugdrecht raken. Jeugdrechtbanken nemen bijvoorbeeld kennis van hogere beroepen tegen gemeentelijke administratieve sancties die zijn opgelegd aan minderjarigen op het ogenblik van de feiten; zij kunnen een administratieve boete vervangen door "een maatregel van bewaring, van behoeding of van opvoeding bepaald door artikel 37 van de wet van 8 april 1965 betreffende jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit geleden schade" (artikel 31, § 1, vijfde lid van de wet van 24 juni 2013 met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties).

Misschien is het ook nuttig om uit te klaren wat er gebeurt met meerderjarig geworden jongeren die langdurig geplaatst zijn in een gemeenschapsinstelling op basis van vroegere delicten en er in geslaagd zijn nieuwe feiten te hebben gepleegd die zouden kunnen leiden tot een voorlopige hechtenis. In dat geval bestaan het volwassenenstrafrecht en het jeugdbeschermingsrecht naast elkaar.

Tot slot kunnen de voorgenomen wijzigingen een aanpassing vereisen van de verwijzingen naar de teksten die momenteel van kracht zijn en die vermeld zijn in bepaalde teksten die niet tot de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap behoren, zoals bijvoorbeeld in artikel 8 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 29 april 2004 betreffende de hulpverlening aan de jeugd.

II. Thematische opmerkingen

1. Voordeel van de hulpverlening of van de persoonlijke beschermingsmaatregel na 18 jaar (art. 26, 35 en 43)

De HRJ stelt vast dat de toepassing van bepaalde maatregelen van het ontwerp van decreet een ingrijpende verstoring van de hulpverlening of van de persoonlijke beschermingsmaatregel met zich kan meebrengen op de dag dat de jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt, bij gebreke van een aanvraag tot vernieuwing op deze beslissende dag, en dat zonder toe te laten dat de hulpverlening of de maatregel – met inbegrip van de begeleidende maatregel bepaald in artikel 35, § 4, derde lid, van het ontwerp van decreet – kan worden voortgezet of hernomen (het geval van jongeren die zich enkele weken na de stopzetting van de hulpverlening of van de maatregel rekenschap geven van de absolute noodzaak van de hulpverlening), op vraag van de jongere, tot op de dag waarop ze had moeten eindigen indien een aanvraag tot vernieuwing tijdig had plaatsgevonden.

Uit menselijke overwegingen beveelt de HRJ de wetgever aan om mogelijkheden te willen voorzien om de hulpverlening of de persoonlijke beschermingsmaatregel in dergelijke gevallen voort te zetten of te hernemen, en meer in het algemeen, om voorzieningen te treffen voor een vlottere overgang en een geleidelijkere stopzetting van de hulpverlening of van de maatregel (begeleidingsmaatregel ...).

2. Kansen om het palet aan beschermingsmaatregelen voor minderjarigen in gevaar (art. 51) uit te breiden

Artikel 51 van het ontwerp van decreet voorziet in een reeks beschermingsmaatregelen die de jeugdrechtbank kan nemen ten aanzien van minderjarigen in gevaar.

De HRJ stelt vast dat het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp een ruimer palet aan maatregelen ter beschikking stelt aan de jeugdrechtbank en de jeugdrechter. Artikel 48 van dit decreet laat hen onder meer toe om de minderjarige gedurende een bepaalde periode een ambulante voorziening te doen bezoeken, de minderjarige onder de begeleiding van een onthaal-, oriëntatie- en observatiecentrum (OOOC) te stellen, ... In de praktijk kan dat worden vertaald door een dagbegeleidingsmodule in groep, waarbij de minderjarige na schooltijd en tijdens de schoolvakanties naar een dagcentrum gaat waar hij zich voegt bij een groep jongeren uit zijn leeftijdscategorie. Samen doen ze onder meer activiteiten die door professionals worden begeleid. Een residentiële dan wel ambulante opvolging door een gespecialiseerd en multidisciplinair OOOC heeft minstens een zeker voordeel: de jeugdrechter verkrijgt zo een schat aan informatie over de jongere en zijn gezin, waardoor die nog beter de langetermijnmaatregel kan bepalen die het meest geschikt is.

De HRJ stelt voor aan het parlement en aan de regering van de Franse Gemeenschap om na te denken over het belang om dergelijke voorzieningen op te richten en in te voeren.

3. Tenuitvoerlegging van de besliste maatregelen en dejuridisering

In de memorie van toelichting licht de regering van de Franse Gemeenschap toe dat het ontwerp van decreet aansluit bij een logica van een dejuridisering.

De directeur van de jeugdbescherming heeft zo een doorslaggevende rol, wat in Vlaanderen volledig ongekend is. Hij kan belangrijke maatregelen treffen en beschikt over quasi-rechtsprekende bevoegdheden, waarbij de vraag rijst of ze niet te veel de bevoegdheden van de jeugdrechtbank kunnen doorkruisen, daar waar de jeugdrechtbank goed geplaatst is om de doeltreffendheid van zijn beslissingen te evalueren en te bewaken.

3.1. Dringende plaatsing van minderjarigen in gevaar (art. 37)

Deze logica van dejuridisering kent echter een weinig coherente uitzondering op artikel 37, § 1, derde lid, tweede zin. Indien in beginsel de voorlopig genomen beslissingen van de jeugdrechter in geval van dringendheid, wanneer de lichamelijke of psychische integriteit van het kind rechtstreeks of op het ogenblik wordt blootgesteld aan een ernstig gevaar, onmiddellijk worden overgemaakt aan de directeur van de jeugdbescherming om door hem ten uitvoer te worden gelegd, bepaalt deze zin dat *“indien de tussenkomst van de directeur niet binnen de vereiste termijn kan worden verkregen, wordt de beslissing van de rechtbank overgemaakt aan het openbaar ministerie dat de tenuitvoerlegging van de maatregel ten laste neemt/moet nemen voor een duur”* die tot 72 uur kan gaan.

Deze bepaling is problematisch om een aantal redenen.

Ten eerste doet deze bepaling vragen rijzen omdat ze er voor de Franse Gemeenschap in bestaat zich tijdens de avond, het weekend en de feest- en bruidsdagen te ontdoen van de verantwoordelijkheden die de algemene filosofie van het ontwerp van decreet toekent aan haar administratie, in plaats van een permanentie in te voeren. In dat opzicht is de reden die wordt aangehaald op bladzijden 22 en 23 van de memorie van toelichting¹⁷ niet bepaald overtuigend te noemen.

Vervolgens en bovenal wordt de opdracht van de “tenuitvoerlegging” van de maatregel van tijdelijke huisvesting van het kind buiten zijn leefomgeving met het oog op zijn opvoeding of zijn behandeling toevertrouwd aan het openbaar ministerie, dat wil zeggen aan dienstdoende magistraten, die niet noodzakelijk vertrouwd zijn of ervaring hebben met het jeugdrecht en die onvermijdelijk, door een gebrek aan specifieke kennis van de sector, moeilijkheden zullen hebben om de plaatsen, diensten of instellingen te identificeren die de jongere ten laste kunnen nemen (beschikbare plaatsen, aangepaste begeleiding ...), wat zeker de beschikbare tijd zal doen afnemen om zich toe te leggen op de vele taken waarvoor de wachtdienst oorspronkelijk werd voorzien. Het openbaar ministerie is zonder twijfel niet de meest geschikte speler is om “een plaatsingslocatie te zoeken”¹⁸ en het is zeker niet aan hem om een principebeslissing tot plaatsing te gaan concretiseren.

Er moet op worden gewezen dat het begrip “tenuitvoerlegging” bedoeld in de hier besproken bepaling, zich niet beperkt tot de materiële uitvoering van de beslissing (vervoer van het kind naar de plaats die hem gaat opvangen, beroep op een politiedienst enz.), die aan het openbaar ministerie kan worden toegekend, maar dekt ook het bepalen van de uitvoeringsmodaliteiten van de maatregel (plaatsingslocatie ...) waarvan de jeugdrechter, volgens het ontwerp van decreet, enkel het principe kan vaststellen.

De jeugdrechter, die in de materie gespecialiseerd is, lijkt veel beter geschikt om de uitvoeringsmodaliteiten te bepalen van de maatregel die hij beslist. Meer in het algemeen meent de HRJ overigens dat het interessant zou zijn om in alle gevallen de bepaling van de uitvoeringsmodaliteiten van de maatregel(en) die ze nemen, aan de jeugdrechtbank en de jeugdrechter toe te kennen, zodat die tijdens hun beraadslaging zo nauwkeurig mogelijk kunnen inschatten, of de werkelijke uitvoering van de maatregel(en) al dan niet toelaat om de doelstellingen ervan te bereiken, en dat in het belang van de jongere in kwestie, desnoods door de subsidiaire tussenkomst van de directeur van de jeugdbescherming of van de consulent jeugdzorg.

Heel concreet zorgt een toename van buitengerechtelijke en gerechtelijke actoren voor een totale verwarring bij deze families die vaak al beperkingen ervaren en het soms moeilijk hebben om de werking van justitie te begrijpen.

In ieder geval is het belangrijk dat de actoren die de plaatsingslocatie moeten bepalen, in real time kunnen beschikken over nauwkeurige informatie betreffende de beschikbare plaatsen op het ogenblik dat de beslissing wordt genomen. Het is tevens raadzaam dat deze actoren op elk ogenblik contact kunnen opnemen met de

¹⁷ De regering vermeldt hier dat *“deze bepaling is genomen om rekening te houden met de huidige beschikbaarheid van de DJH’s en DJB’s, terwijl de wens wordt uitgedrukt dat er middelen worden besteed zodat deze openbare diensten een permanentie kunnen verzekeren en zo eveneens kunnen optreden buiten hun openingsuren”*.

¹⁸ Bovendien kan de aldus aan het openbaar ministerie toegekende bevoegdheid problematisch zijn met betrekking tot de rechten van de verdediging. De bepaling van de plaatsingslocatie, zelfs voorlopig, is een vaak zeer belangrijke beslissing voor de jongeren en hun familie. Voor deze kwestie zou dan ook een tegensprekelijk debat moeten plaatsvinden, maar dat kan niet voor de dienstdoende magistraat.

dienst van de bevoegde administratie die belast is met de opdrachten als bedoeld in artikel 100 van het ontwerp van decreet. Zoals reeds benadrukt, is het evenwel van belang dat deze ondersteuning geenszins kan leiden tot een soort van onderworpenheid van de jeugdrechter aan deze dienst en aan het eventuele gebrek aan beschikbare plaatsen (ervoor zorgen dat er voldoende beschikbare plaatsen zijn om de daadwerkelijke uitvoering van de meest geschikte maatregel voor de jongere mogelijk te maken, behoort tot de verantwoordelijkheid van de politici). De jeugdrechter moet soeverein kunnen blijven en beslissen om elke maatregel te nemen die door het decreet is voorzien, waarbij hij wordt geleid door het belang van de jongere in kwestie.

Tot slot is het verrassend dat er geen gelijkaardige bepaling wordt voorzien in de gevallen bedoeld in artikel 37, § 2 (geval waarbij het openbaar ministerie de consulent niet kon bereiken alvorens de jeugdrechter te vatten en waarbij de beslissing wordt overgemaakt aan de consulent om ten uitvoer te worden gelegd). Behalve indien de regering een permanentie heeft voorzien voor de consulenten jeugdzorg, wat helaas niet wordt vermeld in de memorie van toelichting, moet er dus een bepaling komen die voorschrijft wat er gebeurt wanneer de tussenkomst van de consulent niet binnen de vereiste termijn kan worden verkregen, rekening houdend met alle opmerkingen die hiervoor zijn vermeld. Aan de consulent vragen om een beslissing van hulpverlening onder dwang uit te voeren, kan bovendien tot verwarring bij de partijen leiden met betrekking tot de exacte rol van de consulent en kan de relatie tussen consulent en de partijen bemoeilijken.

3.2. Buitensporige bevoegdheden van de directeur van de jeugdbescherming en van de directeur van de openbare instelling (art. 53 en 67)

De HRJ begrijpt het belang van de voorgestane dejuridisering, maar stelt vast dat sommige bepalingen van het ontwerp van decreet bepaalde bevoegdheden toekent aan de directeur van de jeugdbescherming die normaal gezien behoren tot de rechterlijke macht en niet tot de administratie, waarover de wetgevende macht zich zeker vragen dient te stellen.

Zo bepaalt artikel 53, § 5 van het ontwerp van decreet dat de directeur, met het akkoord van het kind, indien het kind minstens twaalf jaar oud is, en van de personen die het ouderlijk gezag over hem uitoefenen maar zonder enig akkoord van de jeugdrechtbank, een einde kan stellen aan de maatregel(en) die door de jeugdrechtbank is of zijn genomen, indien hij vaststelt dat de gezondheid of de veiligheid van het kind niet meer ernstig in het gedrang komt. Het ontwerp van decreet geeft zo eigenlijk een rechtsprekende opdracht aan de directeur van de jeugdbescherming: de directeur oordeelt of er nog steeds een gevaarsituatie is. De HRJ meent dat de aldus gegeven mogelijkheid aan de directeur om af te wijken van een rechterlijke beslissing, problematisch is voor het gezag van gewijsde, en beveelt aan om deze mogelijkheid te schrappen en om het voorstel van de directeur verplicht te onderwerpen aan de controle van de jeugdrechtbank.

Dezelfde paragraaf bepaalt dat indien de directeur van de jeugdbescherming het akkoord krijgt van de bovengenoemde personen over de wijziging van de door de rechtbank besliste maatregel(en), de rechtbank de bekrachtiging van deze goedkeuring niet kan weigeren behalve indien ze tegenstrijdig is met de openbare orde, waardoor zijn mogelijkheden sterk worden ingeperkt om de maatregelen te treffen die aangepast zijn aan de situatie waarvan hij kennis neemt. De vraag kan bijvoorbeeld worden gesteld of de vaststelling door de rechtbank van een gevaarsituatie voor het kind bij toepassing van het akkoord voldoende is om het akkoord als “tegenstrijdig aan de openbare orde” te kunnen beschouwen en dus een bekrachtiging te kunnen weigeren. In dat geval rijst dan ook de vraag of de beperking van de bepaling voor de bevoegdheden van de jeugdrechtbank wel conform is aan artikel 22bis, vierde lid, van de Grondwet.

Het laatste lid van artikel 53, § 5, van het ontwerp van decreet bepaalt van zijn kant dat “*de directeur het bekrachtigde akkoord aan de consulent meedeelt, die het zo nodig ten uitvoer legt*”. In de memorie van toelichting verduidelijkt de commentaar bij artikel 53: “*na bekrachtiging van het akkoord neemt de consulent opnieuw het initiatief en voert hij het akkoord uit, onder voorbehoud van zijn beoordeling over de noodzaak van de maatregel (“zo nodig”)*”. De regering van de Franse Gemeenschap wil het de consulent jeugdzorg dus mogelijk maken om te oordelen over de noodzaak om een bekrachtigd akkoord uit te voeren door de jeugdrechtbank, en hierdoor, over de noodzaak om een gerechtelijke beslissing uit te voeren. De HRJ meent dat een dergelijke bepaling de kracht van gewijsde en het vertrouwen van de burger in justitie ernstig kan aantasten. Hij acht het nuttig om de termen “zo nodig” in artikel 53, § 5, laatste lid, van het ontwerp van decreet te schrappen.

Over het algemeen is de HRJ van mening dat het niet aan de uitvoerende macht of aan de administratie toekomt om de beslissingen die door de rechterlijke macht zijn genomen, te herzien.

Tot slot bepaalt artikel 67 van het ontwerp van decreet op zijn beurt dat *“wanneer hij vindt dat de contacten van de jongere met een bepaalde persoon de jongere kunnen benadelen of een risico voor zijn veiligheid vormen, kan de directeur van de openbare instelling deze contacten verbieden of beperken in afwachting van de beslissing van de rechtbank die hij hierover vraagt, gedurende drie dagen of meer”*. De bevoegdheid om een dergelijke maatregel te treffen lijkt normaliter te moeten toekomen aan de rechterlijke macht, desnoods door zich met spoed tot de jeugdrechtbank te wenden.

4. Duur van de voorbereidingsfase en van de voorlopige maatregelen in het kader van de procedure ten aanzien van jongeren die worden vervolgd voor een als misdrijf omschreven feit (art. 103)

De artikelen 52*bis* en 52*quater* van de wet van 8 april 1965 betreffende jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit geleden schade, voorzien er momenteel in dat de duur van de voorbereidende procedure in beginsel wordt beperkt tot zes maanden vanaf de vordering van de jeugdrechter door het openbaar ministerie om over te gaan tot bepaalde onderzoeken en zo nodig voorlopige maatregelen van bewaring te gelasten, tot aan de kennisgeving van het dossier aan het openbaar ministerie na afsluiting van het onderzoek¹⁹. Ze voorzien echter ook een uitzondering op dit principe: wanneer de jeugdrechter een maatregel van bewaring heeft gevorderd voor een periode van drie maanden of langer, in een gesloten opvoedingsafdeling georganiseerd door de bevoegde instanties, kan deze maatregel evenwel van maand tot maand worden verlengd bij een met redenen omklede beslissing van de jeugdrechter. De beslissing moet gegrond zijn op ernstige en uitzonderlijke omstandigheden die betrekking hebben op de vereisten van de openbare veiligheid of die eigen zijn aan de persoonlijkheid van de betrokkene, en die het behoud van de maatregel vereisen. De betrokkene, zijn raadsman en de directeur van de instelling moeten vooraf worden gehoord.

Artikel 103 van het ontwerp van decreet wil deze regels wijzigen en bepaalt dat de duur van de voorbereidingsfase (die volgens artikel 101, § 1, eerste lid, wordt uitgebreid van de aanhangigmaking bij de rechter tot de inhoudelijke beslissing en waarin, zoals de memorie van toelichting bevestigt, al de termijn inbegrepen is waarover het parket beschikt om de jongere te dagvaarden voor de jeugdrechtbank na de kennisgeving van het dossier) hoogstens slechts negen maanden kan bedragen, en uitzonderlijk²⁰ maximaal tweemaal verlengd kan worden met drie maanden (de maximale duur bedraagt dus 15 maanden). Artikel 103 bepaalt ook dat de voorlopige maatregelen na deze termijn aflopen.

De beperking van de duurtijd van de voorbereidingsfase en van de voorlopige maatregelen vormt een legitieme doelstelling.

De termijn van 9 maanden (of van 12 of 15 maanden in bepaalde gevallen) stelt echter problemen. Zoals de HRJ al heeft benadrukt in het advies dat hij heeft uitgebracht over het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap, moet er namelijk worden vastgesteld dat de opsporingsonderzoeken en gerechtelijke onderzoeken in de praktijk veel langer kunnen duren in sommige ingewikkelde zaken die vaak betrekking hebben op zwaarwichtige feiten, en dat om vele redenen (vele onderzoeksdaten, deskundigenonderzoeken, internationale rogatoire commissies, aantal feiten of betrokken personen ...). Een zedendossier bijvoorbeeld vereist onderzoeksdaten die tijd vragen, zoals de psychologische deskundigenonderzoeken van de slachtoffers en van de daders. Een gerechtelijk onderzoek wegens moord wordt evenzeer nooit afgesloten binnen een dergelijke korte tijdsperiode. De snelheid van justitie is echt een aandachtspunt maar ze kan niet worden gedeconcreteerd zonder inachtneming van bepaalde werkelijkheden.

De bepaling die voorzien is door het ontwerp van decreet zou in de praktijk dus leiden, indien ze zou worden goedgekeurd, tot het einde van de voorlopige maatregelen (invrijheidstelling, einde van het eventuele

¹⁹ Het openbaar ministerie beschikt dan over een termijn van twee maanden om de betrokkene voor de jeugdrechtbank te dagvaarden.

²⁰ Met andere woorden als deze verlenging nodig is om de als misdrijf omschreven feiten te bepalen of om de persoonlijkheid van de jongere en zijn leefomgeving te kennen.

contactverbod met het slachtoffer ...) die zijn opgelegd aan jongeren die ervan worden verdacht soms zeer ernstige als misdrijven omschreven feiten te hebben gepleegd (terroristische misdrijven, moord ...) alvorens er een inhoudelijk vonnis kon worden gewezen, en/of eventueel tot de vrijspraak van de eventuele dader door een onvolledig dossier of, in bepaalde gevallen tot beslissingen van uithandengeving (bijvoorbeeld om het gevaar voor de samenleving te vermijden dat de in vrijheid gestelde jongere zou kunnen betekenen). Voor de HRJ lijken deze gevolgen niet wenselijk, noch voor de samenleving noch voor de jongere zelf.

De HRJ is dan ook van mening dat de beperking van het aantal vernieuwingen van de verlenging van de duur van de voorbereidingsfase moet worden geschrapt. De besluitvorming van een vernieuwing van de verlenging van deze duur en van de duur van de voorlopige maatregelen onderwerpen aan een speciaal met redenen omklede beschikking die aangeeft waarom de verlenging nodig is om de als misdrijf omschreven feiten te bepalen, om de persoonlijkheid van de jongere en zijn leefomgeving te kennen, of omwille van ernstige en uitzonderlijke omstandigheden die betrekking hebben op de vereisten van de openbare veiligheid, lijkt te volstaan om misbruik te voorkomen. Bovendien is er hoger beroep tegen deze beslissing mogelijk.

Naar het voorbeeld van wat hij heeft voorgesteld in het uitgebrachte advies over het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap, stelt de HRJ de wetgever voor om de principiële duur van de voorbereidingsfase op één jaar te brengen en om erin te voorzien dat deze termijn bijvoorbeeld driemaandelijks verlengd kan worden mits dit uitdrukkelijk wordt gemotiveerd.

5. Maatregelen en sancties

5.1. Als misdrijf omschreven feiten gepleegd door kinderen die jonger zijn dan twaalf jaar (art. 101 en 109)

De HRJ stelt vast dat het ontwerp van decreet erin voorziet, in tegenstelling tot het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap, dat kinderen jonger dan 12 jaar als misdrijf omschreven feiten kunnen plegen en dat – zoals blijkt uit de artikelen 101, § 4, en 109, eerste lid, van het ontwerp van decreet – hen daarom beschermingsmaatregelen kunnen worden opgelegd. De vaststelling van dit verschil tussen de Gemeenschappen is opmerkelijk, wetende dat het de Franse Gemeenschap is die vooral een beschermende en pedagogische aanpak voorstaat en het de Vlaamse Gemeenschap is die een model vooropstelt waarbij de klemtoon wordt gelegd op de verantwoordelijkheid van de jongere.

5.2. Hiërarchie van de beschermingsmaatregelen (art. 108 en 122)

De HRJ stelt met genoeg vast dat het ontwerp van decreet een hiërarchie opstelt van de beschermingsmaatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

De HRJ vindt het positief dat de auteurs van het ontwerp duidelijk aangeven welke reacties in hun ogen de voorkeur genieten.

5.3. De verwijdering uit de leefomgeving (art. 122 en 124)

Artikel 122, tweede lid, van het ontwerp van decreet bepaalt dat *“de jongere pas aan een openbare instelling (van jeugdbescherming) kan worden toevertrouwd als hij geen mentale handicap of een geestesstoornis heeft”*.

Het doel dat aan deze bepaling ten grondslag ligt, is zeker lovenswaardig. Er moet nochtans worden vastgesteld dat de beschikbare plaatsen in de geschikte instellingen voor de behandeling van deze jongeren, in de zin van artikel 122, eerste lid, 3°, het in de praktijk niet mogelijk maken – behalve als de Franse Gemeenschap van plan is initiatieven te nemen om dergelijke plaatsen op zeer korte termijn te openen – om een antwoord te bieden aan het aantal gevallen waarop artikel 122, tweede lid, van toepassing moet zijn. Kortom: wanneer de betrokken jongeren niet in een openbare jeugdbeschermingsinstelling kunnen worden geplaatst, zal deze bepaling er in de praktijk waarschijnlijk toe leiden dat de daders van zwaarwichtige als misdrijf omschreven feiten, niet in een

gesloten instelling kunnen worden geplaatst en dus in vrijheid zullen moeten worden gesteld, met het eventuele risico op recidive.

Het is overigens niet altijd duidelijk of gemakkelijk om bij aanvang van de procedure vast te stellen of de jongere al dan niet een mentale handicap of een geestesstoornis heeft.

Bijgevolg beveelt de HRJ aan om niet te voorzien in een dergelijke strikte regel zolang het niet zeker is dat er daadwerkelijk voldoende alternatieven zijn voor de plaatsing in een openbare jeugdbeschermingsinstelling.

De HRJ merkt overigens op dat het ontwerp van decreet de drempel verhoogt van de als misdrijf omschreven feiten die een maatregel van huisvesting met zich kunnen meebrengen in een openbare instelling in een *open* afdeling (art. 124, § 2, 1°, van het ontwerp van decreet): behalve in de gevallen bedoeld in 2°, 3° en 4°, van deze paragraaf, moeten ze voortaan leiden, indien ze door een meerderjarige werden gepleegd, tot een correctionele hoofdgevangenisstraf van minstens vijf jaar²¹ en niet meer van minstens drie jaar zoals bepaald door artikel 37, § 2^{quater}, eerste lid, 1°, van de Jeugdwet van 8 april 1965 . De HRJ wijst op de noodzaak dat de Franse Gemeenschap zorgt voor de uitwerking van diensten die een alternatieve plaatsing mogelijk maken (in het kader van andere mogelijke maatregelen) voor de jongeren die voortaan niet meer kunnen worden geplaatst in openbare jeugdbeschermingsinstellingen maar van wie de persoonlijke situatie verontrustend is en een uithuisplaatsing vereist.

De HRJ merkt op dat het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap de drempel voor de plaatsing in een gemeenschapsinstelling behoudt (in de Vlaamse Gemeenschap is echter enkel de gesloten afdeling voorzien) op een gevangenisstraf van minstens drie jaar.

De strafmaat waarmee rekening wordt gehouden in het ontwerp van decreet (vijf jaar of vijf tot tien jaar) is een objectief criterium, maar verwijst naar het Strafwetboek (of de bijzondere wetten). De HRJ wijst er op dat de federale regering plannen heeft om Boek II van het Strafwetboek aan te passen. Waakzaamheid is dus geboden om te voorkomen dat jongeren onbedoeld wel of niet zouden kunnen worden geplaatst in een gemeenschapsinstelling voor delicten die in het Franse taalgebied wel of niet als bijzonder ernstig zouden worden beschouwd.

5.4. Noodzaak van een recent omstandig geneeskundig of jeugdpsychiatrisch verslag om te beslissen over een begeleiding door een centrum voor geestelijke gezondheidszorg, een professional of een erkend psycho-medisch-sociaal centrum (art. 101 en 120) of over een plaatsing in een geschikte inrichting met het oog op een behandeling (art. 101 en 123)

Artikel 120, eerste lid, 4°, van het ontwerp van decreet, stelt de maatregel om de jongere te verplichten zich te laten begeleiden door een centrum voor geestelijke gezondheidszorg, door een professional of door een erkende psycho-medisch-sociale dienst, afhankelijk van de opstelling van een omstandig medisch verslag, waarin na een onderzoek dat ten hoogste vijftien dagen oud is, de therapeutische noodzaak van de begeleiding wordt vastgesteld.

Artikel 123, eerste lid, van het ontwerp van decreet, bepaalt op zijn beurt dat *“de jeugdrechtbank de jongere met het oog op zijn behandeling enkel aan een geschikte inrichting kan toevertrouwen aan de hand van een omstandig jeugdpsychiatrisch verslag, waarin na een onderzoek dat ten hoogste vijftien dagen oud is, de therapeutische noodzaak van de maatregel wordt vastgesteld”*.

Artikel 101, § 1, 3° en 5°, bepaalt dat deze maatregelen als voorlopige maatregelen kunnen worden genomen.

In de praktijk hebben de aldus gestelde voorwaarden bij hoogdringendheid, gelet op de termijnen om dergelijke verslagen te verkrijgen (en vooral het omstandig jeugdpsychiatrisch verslag), tot gevolg dat deze maatregelen

²¹ De feiten die als diefstal, heling of computerfraude worden omschreven, worden echter uitgesloten van de feiten die een dergelijke maatregel met zich kunnen meebrengen op grond van artikel 124, § 2, 1°.

worden uitgesloten – die nochtans de meest geschikte maatregelen voor de situatie van de jongere kunnen zijn – van de voorlopige maatregelen die kunnen worden overwogen.

De HRJ stelt de wetgever voor om deze voorwaarden bij hoogdringendheid te versoepelen, desnoods door de verplichting dat er aan deze voorwaarden wordt voldaan binnen een bepaalde termijn na het nemen van de maatregel (termijn waarna de jeugdrechter de voorlopige maatregel opnieuw moet onderzoeken) opdat deze kan worden behouden.

5.5. Het herstelrechtelijk aanbod (art. 97 en 115 tot 117)

Het ontwerp van decreet bepaalt dat het openbaar ministerie schriftelijk kan voorstellen aan de jongere die ervan verdacht wordt een als misdrijf omschreven feit te hebben gepleegd, aan de personen die het ouderlijk gezag over hem uitoefenen, aan de personen die hem rechtens of feitelijk onderdak verschaffen en aan het slachtoffer, om deel te nemen aan een bemiddeling (art. 97). De jeugdrechtbank en de jeugdrechter kunnen hetzelfde doen (wat voor zich spreekt), maar kunnen eveneens een herstelgericht groepsoverleg voorstellen (art. 115). De jeugdrechtbank, die de uitspraak ten gronde doet, moet zelfs bij voorkeur een herstelrechtelijk aanbod overwegen (art. 108).

Het herstelgericht groepsoverleg is een vorm van bemiddeling, waarop niet alleen de rechtstreeks betrokkenen worden uitgenodigd, maar ook personen uit de sociale omgeving alsook alle dienstige personen. Bemiddeling en HERGO zijn waardevolle instrumenten. De HRJ maakt wel een kanttekening bij de toepassing in de praktijk van het herstelrechtelijk aanbod. In de huidige stand van zaken is het herstelrechtelijk aanbod eerder zeldzaam, veelal omdat slachtoffers niet in confrontatie wensen te gaan met de pleger(s) van het als misdrijf omschreven feit. Bovendien worden delicten meer dan eens gepleegd door een groep daders, en is het niet vanzelfsprekend om hier meerderjarige daders bij te betrekken. Het valt aan te bevelen dat hieromtrent overleg met de federale overheid wordt gepleegd.

Tot slot beveelt de HRJ aan om uitdrukkelijk in het Wetboek te verduidelijken dat wanneer de partijen een herstelovereenkomst hebben afgesloten, zij geen burgerlijke vordering meer zouden kunnen instellen op basis van de betreffende feiten²².

6. Uithandengeving (art. 125)

Vooreerst stelt de HRJ vast dat de optie om de uithandengeving af te schaffen, zoals aanbevolen door bepaalde internationale instanties die zich toespitsen op de rechten van het kind, niet in aanmerking werd genomen.

De HRJ wijst vervolgens op het belang om aandachtig te blijven voor het gevolg dat een tekort aan beschikbare plaatsen in een gesloten afdeling eventueel kan hebben, zelfs onrechtstreeks, op het aantal beslissingen tot uithandengeving.

De HRJ merkt op dat artikel 110, § 3 en 4, van het ontwerp van decreet in bepaalde gevallen toelaat dat bepaalde beschermingsmaatregelen kunnen worden uitgebreid tot de dag waarop de jongere de leeftijd van twintig jaar bereikt. In haar voorontwerp van decreet voorziet de Vlaamse regering van haar kant de mogelijkheid van een langere begeleiding in een gesloten afdeling: een minderjarige kan vanaf 16 jaar voor maximaal zeven jaar worden toevertrouwd aan een afdeling binnen een gemeenschapsinstelling. De HRJ vindt dat een dergelijke maatregel een goede maatregel is omdat hij het aantal uithandengevingen zou kunnen doen dalen.

Een beslissing tot uithandengeving is steeds een vaststelling van machteloosheid, van een tekort aan beschikbare middelen. Dergelijke beslissingen moeten uitzonderingen blijven en de middelen moeten worden toegespitst op de bescherming, om zo veel mogelijk te vermijden dat er moet worden toegegeven dat er gefaald werd.

²² Met het voorbehoud dat een en ander tot de impliciete bevoegdheid van de Franse Gemeenschap zou behoren.

Lezing van de ontwerptekst zelf, leert dat bepaalde misdrijven (onder een aantal voorwaarden) niet meer zullen kunnen leiden tot een uithandengeving. Zo laat artikel 57*bis*, § 1, eerste streepje, van de Jeugdwet van 8 april 1965 momenteel uithandengevingen toe in andere gevallen wanneer er al eerder aan de jongere beschermingsmaatregelen werden opgelegd. Dat zal niet meer mogelijk zijn indien het ontwerp van decreet wordt goedgekeurd, omdat artikel 125, § 1, tweede lid, *cumulatieve* voorwaarden stelt (en niet alternatieve, zoals de wet van 8 april 1965 dat deed).

De HRJ stelt voor om artikel 125, § 1, tweede lid, 2°, van het ontwerp van decreet te wijzigen teneinde af te stappen van het beginsel van een opsomming om het te vervangen door een voorwaarde die verwijst naar de strafmaat bepaald door het Strafwetboek (bijvoorbeeld de gevangenisstraf van vijf tot tien jaar of een zwaardere straf), die eventueel moet worden gecumuleerd met een voorwaarde die oplegt dat de ten laste gelegde feiten (indien ze bewezen zijn) de fysieke of psychische integriteit van anderen aantasten.

In ieder geval moet de Franse Gemeenschap aandachtig blijven voor de geplande herzieningen van Boek II van het Strafwetboek om ongewenste gevolgen te vermijden.

Conclusie

Zonder terug te komen op alle opmerkingen uit dit advies wil de HRJ tot slot nogmaals de positieve stappen van de Franse Gemeenschap benadrukken, die erin bestaan om in eenzelfde wetboek de verschillende aspecten te bundelen van de preventie, de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming, hiermee wijzend op de noodzaak om de moeilijkheden van jongeren transversaal aan te pakken.

De HRJ raadt de wetgever wel aan om een aantal problematische punten opnieuw te onderzoeken, zoals onder meer de inbreuken op de bevoegdheden die normaliter toekomen aan de jeugdrechtbank en de jeugdrechter, de taak die nu aan het openbaar ministerie zou worden toegewezen om de maatregel van de jeugdrechter concreet in te vullen en uit te voeren door artikel 37, § 1, van het ontwerp van decreet, en de maximale duurtijd voor de voorbereidende fase die weinig realistisch is.

De HRJ nodigt de wetgever ook uit om zich te buigen over enkele voorstellen in dit advies de bestaande voorzieningen te verbeteren en aan te vullen, zoals het creëren van dagcentra en multi-disciplinaire oriëntaties, de invoering van bepalingen waardoor een vlottere overgang mogelijk is wanneer de minderjarige die geholpen wordt of waarvoor een persoonlijke beschermingsmaatregel geldt, meerderjarig wordt (zoals een “spijrtregeling” zodat een jongere die (kort) na zijn achttiende verjaardag het centrum heeft verlaten waar hij een tijd heeft verbleven en nadien tot het besef is gekomen dat hij zich in een totaal hulpeloze situatie zonder enige begeleiding bevindt, makkelijker kan terugkeren).

Tot slot moet de HRJ een laatste maal wijzen op het grote risico van het tekort aan beschikbare plaatsen in de inrichtingen en instellingen (meer bepaald die voor de opvang van jongeren) voor de goede toepassing van het geplande decreet (daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen dat het voorziet) en dus ook voor het bereiken van de doelstellingen die het nastreeft.