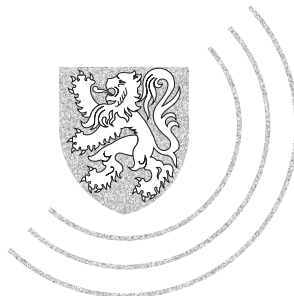


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2000-2001

14 juni 2001

VOORSTEL VAN DECREET

– van mevrouw Patricia Ceysens –

houdende wijziging van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990, wat betreft de gerechtelijke jeugdbijstand ter bescherming tegen mishandeling en verwaarlozing in urgente gevallen

Dit voorstel van decreet werd op 14 juli 2003 overgenomen door de heer Koen Helsen.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. De bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap op het vlak van de jeugdbescherming

Overeenkomstig artikel 5, § I, II, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988, zijn de gemeenschappen bevoegd voor de jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale en de gerechtelijke bescherming, met uitzondering evenwel 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 ;
- c) de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd ;
- d) de organisatie van de jeugdgerichten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerichten ;
- e) de ontzetting uit de ouderlijke macht en het toezicht op de gezinsbijslag of andere sociale uitkeringen.

Volgens voornoemd artikel zijn de gemeenschappen bevoegd inzake jeugdbescherming, behoudens de in dit artikel limitatief opgesomde uitzonderingen.

Deze bevoegdheidsverdeling tussen staat en gemeenschappen steunt op het principe dat de jeugdbescherming essentieel als doel hulp- en dienstverlening heeft (arrest nr. 66 van het Arbitragehof, dd. 30 juni 1988, B.S., 21 juli 1988) waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn (bijstand aan personen).

2. De gecoördineerde decreten inzake de bijzondere jeugdbijstand

Op grond van deze ruime bevoegdheid, die door de bijzondere wetgever aan het Vlaams Parlement werd toegekend, heeft het Vlaams Parlement achtereenvolgens drie decreten aangenomen betreffende minderjarigen in problematische opvoedingssituaties.

Dat gebeurde allereerst door het decreet van 27 juni 1985 inzake de bijzondere jeugdbijstand (B.S. 5 juli 1986) en vervolgens door het decreet van 4 juni 1986 houdende aanvulling van het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand (B.S., 5 juli 1986). Door beide decreten kwam "de scheiding" tot stand tussen de vrijwillige en de gerechtelijke jeugdbijstand.

Daarna werden voornoemde twee decreten aangevuld met een zogenaamd gerechtelijk gedeelte. Dat gebeurde door het decreet van 28 maart 1990 tot wijziging van het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand (B.S., 7 april 1990). In dit decreet werden vorderingsgronden en rechterlijke maatregelen vastgelegd als antwoord op problematische opvoedingssituaties die een gerechtelijke tussenkomst vereisen.

Ten slotte werden die drie decreten gecoördineerd bij besluit van de Vlaamse regering van 4 april 1990 onder het opschrift : decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990 (B.S., 8 mei 1990, erratum B.S., 20 juni 1990).

3. Het subsidiariteitsbeginsel

Binnen de Vlaamse Gemeenschap geldt het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel. Volgens dat principe dient bij te verwachten gelijkblijvend effect de voorkeur te worden gegeven aan die hulpverlening die het minst ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

Volgens dat beginsel is de gedwongen of gerechtelijke hulpverlening subsidiair aan de vrijwillige hulpverlening. Concreet betekent het dat bij problematische opvoedingssituaties zoveel mogelijk hulpverlening op vrijwillige basis wordt georganiseerd en zo weinig mogelijk maatregelen worden opgelegd.

Decretaal kreeg het subsidiariteitsbeginsel gestalte door :

- a) het oprichten van bemiddelingscommissies (artikel 12 tot en met 21 GD) ;
 - b) het vastleggen van strenge vorderingsgronden voor het openbaar ministerie bij problematische opvoedingssituaties (artikel 22 GD) ;
 - c) de beperkte keuze voor de jeugdrechter voor het opleggen van een residentiële maatregel wanneer de jeugdrechtbank op grond van dringende noodzaak werd gevorderd (artikel 27, § 1 GD) ;
 - d) het beperken van de rechterlijke maatregelen tot maximum vijfenveertig dagen, wanneer de jeugdrechtbank op grond van dringende noodzaak werd gevorderd (artikel 27, § 2 GD) ;
 - e) het buiten werking stellen, tijdens de periode van vijfenveertig dagen, van de sociale dienst van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbank (artikel 4, § 2, tweede lid, GD).
4. De huidige procedure bij dringende noodzaak

Dit voorstel van decreet stelt het subsidiariteitsbeginsel als dusdanig geenszins in vraag, integendeel. Het wil het verbeteren.

De uitwerking van het beginsel, vastgelegd in het decreet van 28 maart 1990 (supra), roept echter heel veel vragen op wat de procedure bij urgentie betreft (artikel 22, eerste lid, 2°, artikel 27 en artikel 40, § 2 GD). Om die reden willen we met dit voorstel van decreet de procedure bijstellen.

Tal van jeugdrechters en actoren uit het werkveld vinden dat de huidige decretale regeling, voor het nemen van dringende rechterlijke maatregelen bij problematische opvoedingssituaties, de mogelijkheden beknot om hulp op maat te bieden. Samen met nog andere bezwaren kwam dat op overtuigende wijze aan bod tijdens het maatschappelijk debat bijzondere jeugdbijstand van het zittingsjaar 1998-1999 (zie de motie van aanbeveling bij de maatschappelijke beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg – *Parl. St. Vl. Parl. 1998-1999, nr. 1354/2, V, eerste streep, 2°*). Zo zijn bijvoorbeeld de soorten residentiële maatregelen waaruit jeugdrechters een maatregel kunnen kiezen beperkt, wanneer de jeugdrechtbank wordt gevorderd op grond van artikel 22, lid 1, 2° GD.

Dat heeft tot gevolg dat er zich in de praktijk heel wat moeilijkheden voordoen indien bijvoorbeeld minderjarigen dringend in een voorziening dienen te worden opgenomen wanneer niet reeds eerder een plaatsingsmaatregel werd genomen (artikel 27, §1, 2° GD). Zo zal, wanneer er vooraf geen plaatsingsmaatregelen binnen de bijzondere jeugdbijstand waren getroffen, in gevallen van kindermishandeling, geen opname in een ziekenhuis mogelijk zijn (Maes, Ch., "Wie niet horen wil moet voelen?", 1325, resp. 121, vermeld in "Jeugdbeschermingsrecht" J. Smets, APR, nr. 1214).

Naast de al te beperkte mogelijkheden voor de jeugdrechters om een geschikte residentiële maatregel bij urgentie op te leggen, vertoont de huidige decretale regeling, naast een gebrek aan differentiatie, eveneens een gebrek aan flexibiliteit. Geen enkele rechterlijke maatregel die bij urgentie werd genomen, kan tijdens de periode van vijfenveertig dagen door de jeugdrechters worden verlengd of worden gewijzigd (luidens artikel 27, §1, in fine, GD is artikel 26 GD niet van overeenkomstige toepassing). De maatregelen die wegens urgentie werden genomen, kunnen door de jeugdrechter alleen worden ingetrokken (artikel 60 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming).

Vervolgens is in de rechtsleer de vraag gerezen of het huidige systeem niet het beginsel schendt dat rechterlijke beslissingen niet afhankelijk kunnen worden gesteld van beslissingen van administratieve organen (J. Smets, supra, nr. 1219). De rechterlijke beslissingen eindigen immers van rechtswege na vijfenveertig dagen wanneer vrijwillige hulpverlening werd georganiseerd, een minnelijke regeling tot stand kwam of wanneer de bemiddelingscommissie de zaak uit handen heeft gegeven (artikel 27, §2 GD).

Ten slotte wordt gedurende die periode van vijfenveertig dagen de sociale dienst van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbank op non-activiteit gesteld (artikel 40, §2, tweede lid, GD) waardoor somsodeloos tijd wordt verloren als na vijfenveertig dagen de zaak toch bij de jeugdrechtbank aanhangig blijft (J. Smets, supra, nr. 1465).

Vervolgens vertoont het huidige decretaal systeem ook tegenstrijdigheden (J. Smets, supra, nr. 1214).

Zo is voor een plaatsing in een gesloten gemeenschapsinstelling niet vereist dat er vooraf reeds residentiële hulpverlening werd opgezet

of plaatsingsmaatregelen zijn opgelegd. Er wordt enkel vereist dat wordt aangetoond dat andere plaatsingsmaatregelen dan de plaatsing in een gesloten instelling wegens de gedragingen of de problematiek van de minderjarige niet wenselijk zijn.

Voornoemde auteur wijst daaromtrent op een interne contradictie. Ik citeer : "De vraag rijst evenwel of de decreetgever, toen hij als voorwaarde stelde dat een plaatsing in een open inrichting of bij een betrouwbaar persoon of gezin niet is aangewezen, zich ervan bewust was dat wanneer er voorheen geen residentiële hulp was georganiseerd of een plaatsingsmaatregel werd genomen binnen de bijzondere jeugdbijstand, de jeugdrechtbank enkel kan plaatsen in een onthaal- en oriëntatie- of een observatiecentrum en dus niet in een open instelling of in een gezin of bij een betrouwbaar persoon. In het besproken geval is er een interne contradictie aanwezig : er moet worden aangetoond dat een plaatsing in een open inrichting of bij een betrouwbaar persoon of gezin omwille van de gedragingen van de minderjarige niet mogelijk is, maar zulke plaatsingen zijn nu juist onmogelijk krachtens artikel 27, §1, 2° GD."

Naast al deze inhoudelijke en technische tekortkomingen zorgt de huidige regelgeving ook voor een aantal praktische moeilijkheden en ongewenste effecten, waarvan de minderjarigen en hun leefomgeving het slachtoffer zijn.

Zo is in veel gevallen de termijn van vijfenveertig dagen (artikel 27, §2 GD) te kort om tijdig vrijwillige hulpverlening te organiseren.

De cliënten begrijpen ook niet het heen en weer verwijzen van hun dossiers : van gerechtelijke naar vrijwillige hulpverlening en omgekeerd.

Het huidige systeem is voor vele burgers dan ook bijzonder ingewikkeld en ondoorzichtig. Bovendien wordt de scheiding tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening, die de decreetgever terecht heeft gewild, erdoor onduidelijk en de veelvuldige carrousels van gedwongen naar vrijwillige hulpverlening en omgekeerd betekenen meestal tijdverlies waarvan de minderjarigen het slachtoffer zijn.

Wegens al deze tekorten wordt in de praktijk de termijn van vijfenveertig dagen niet altijd nageleefd, wordt het huidige systeem soms uiteenlopend geïnterpreteerd of zelfs omzeild. Zo worden in een aantal dringende gevallen dossiers

door de bemiddelingscommissie "gejaagd" om te ontsnappen aan de beperkingen van de procedure bij urgentie (artikel 22, lid 1, 2° GD). De bemiddelingscommissie wordt dan gebruikt als een doorgeefluik of rode loper naar de jeugdrechtbank, hetgeen volledig in strijd is met de filosofie van de gecoördineerde decreten.

5. De voorgestelde wijzigingen

Dit voorstel van decreet wil, met behoud van het subsidiariteitsbeginsel, ja zelfs met de versterking ervan, een effectieve en efficiënte oplossing bieden voor problematische opvoedingsituaties waarvoor dringend een rechterlijke tussenkomst is vereist, wanneer hulpverlening op vrijwillige basis niet dringend kan worden georganiseerd.

Om deze doelstelling te realiseren worden in het voorstel van decreet drie belangrijke wijziging voorgesteld :

a) de vorderingsgrond

De veeleer vage omschrijving "na te hebben aangetoond dat de integriteit van de persoon van de minderjarige gevaar loopt" wordt concreetiseerd. We baseren ons daarvoor op artikel 19 van het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind :

"Artikel 19

1. De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.
2. Deze maatregelen ter bescherming dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding,

verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties."

b) de maatregelen

Indien de jeugdrechtbank wordt gevorderd op grond van urgentie zal de jeugdrechter een ruime keuze hebben voor het opleggen van een residentiële maatregel (cfr. artikel 27 nieuw GD).

Aldus zal de hulpverlening, die buiten het natuurlijke milieu dient te worden georganiseerd wegens de gevaarstoestand waarin de minderjarige vertoeft, allerlei vormen kunnen aannemen. Daardoor kan een flexibel antwoord worden gegeven op bepaalde toestanden waarvoor een rechterlijke tussenkomst vereist is (hulp op maat).

De betrokken minderjarigen zullen zonder voorafgaande voorwaarden in een open of in een gesloten residentiële voorziening, dan wel in een pleeggezin kunnen worden geplaatst. De betrokken minderjarigen zullen ook in een ziekenhuis kunnen worden opgenomen. Ze zullen ook aan een project of aan een onthaal-, orientatie- en observatiecentrum kunnen worden toegewezen. De jeugdrechter zal hun eveneens kunnen toestaan om op kamer dan wel zelfstandig te wonen als voorbereiding op de volwassenheid.

c) de procedure

De procedure bij urgentie wordt sterk vereenvoudigd (cfr. artikel 27 nieuw GD).

Door deregulering zal het over en weer wijzen van de cliënten van gerechtelijke naar vrijwillige hulpverlening en omgekeerd verdwijnen.

Voor de gevallen dat de jeugdrechtbank kennis heeft genomen van problematische opvoedingssituaties waarvoor dringend dwang moet worden opgelegd, zal er geen verplichting meer bestaan om binnen de vijfenveertig dagen vrijwillige hulpverlening te organiseren of, indien dat niet lukt en de zaak niet uit handen werd gegeven door de bemiddelingscommissie, opnieuw de zaak verder te behandelen door het openbaar ministerie alsof het een problematische opvoedingssitu-

atie betreft, bedoeld in artikel 22, lid 1, 1° GD (huidig artikel 27, §2, in fine, GD).

De rechterlijke maatregelen die na de vordering op grond van artikel 22, lid 1, 2° GD werden genomen zullen niet meer van rechtswege eindigen na vijfenveertig dagen.

Dat belet niet dat tijdens deze periode, of nadien, vrijwillige hulpverlening wordt georganiseerd en dat de jeugdrechter zijn beslissing kan intrekken overeenkomstig artikel 26, §1 GD.

Door de nieuwe regeling zal het oneigenlijke gebruik van de comités voor bijzondere jeugdzorg en de bemiddelingscommissie verdwijnen. Dat zal de efficiëntie van de jeugdhulpverlening ten goede komen.

Het voorstel van decreet komt aldus nogmaals tegemoet aan de aanbevelingen van het Vlaams Parlement om op korte termijn de procedure bij urgentie te herzien met het oog op meer effectieve hulp voor kinderen en jongeren van wie de protectierechten fundamenteel geschonden zijn (zie het eerder geciteerde Stuk 1354 (1998-1999), nr. 2).

Daarenboven is het goed om nog eens te benadrukken dat in elke procedure voor de jeugdrechtbank de belangen van de minderjarige steeds vertegenwoordigd worden door een eigen raadsman die ambtshalve aan de minderjarige wordt toevertrouwd. Dit is niet het geval bij de comités voor bijzondere jeugdzorg.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 2

Artikel 22, lid 1, 2° GD bepaalt dat de jeugdrechtbank ook kennis neemt van problematische opvoedingssituaties :

"wanneer het openbaar ministerie een afdwingbare pedagogisch maatregel dringend noodzakelijk acht,

na te hebben aangetoond dat onmiddellijke bijstand- en hulpverlening op vrijwillige basis niet mogelijk zijn en dat de integriteit van de persoon van de minderjarige gevaar loopt."

Vornoemde bepaling voorziet aldus in een snelle gerechtelijke hulpverlening voor problematische opvoedingssituaties met een acuut en ernstig karakter. Voor dergelijke problematische opvoedingssituaties kan, wegens urgentie de klassieke weg die in artikel 22, lid 1, 1° GD is vastgelegd, nl. van comité voor bijzondere jeugdzorg, via bemiddelingscommissie, naar parket en jeugdrechtbank, niet worden gevolgd.

Wanneer het openbaar ministerie het opleggen van een pedagogische maatregel dringend noodzakelijk acht, zal het moeten aantonen dat onmiddellijke bijstand en hulpverlening op vrijwillige basis niet mogelijk zijn ten einde het kind te beschermen tegen eender welke vorm van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik.

Artikel 3

Door deze bepaling wordt de zogenaamde "vijfenvestig-dagenregeling" en de uitzonderlijke procedureregeling opgeheven en gelden de gewone procedureregels.

Verder heeft het wegvallen van de "vijfenvestig-dagenregeling" tot gevolg dat voor het toevertrouwen van een minderjarige aan een onthaal- en oriëntatiecentrum, de termijn geldt van dertig dagen, terwijl thans betwist wordt of deze termijn geen vijfenvestig dagen moet zijn.

De jeugdrechter zal voor het opleggen van een residentiële maatregel kunnen kiezen uit een palet van mogelijkheden en hij/zij zal naar gelang de omstandigheden naderhand zijn/haar beschikkingen kunnen verlengen of vervangen door andere maatregelen die van ambulante, semi-residentiële of residentiële aard kunnen zijn. De jeugdrechter zal ook de door hem/haar genomen maatregelen kunnen intrekken (artikel 26 GD).

Aldus :

- zullen de jeugdrechters de mogelijkheid krijgen om ook in urgente omstandigheden een flexibel

antwoord te verstrekken op problematische opvoedingssituaties ;

- wordt de regelgeving eenvoudiger en doorzichtiger voor de cliënten ;
- vervallen de punten van kritiek op de huidige decretale regeling met betrekking tot interne tegenstrijdigheden ;
- zullen rechterlijke beslissingen niet langer afhankelijk worden gesteld van beslissingen van administratieve organen.

Artikel 4

Er is geen reden meer om de werking van de sociale dienst van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbank te schorsen gedurende een periode van vijfenvestig dagen. Om die reden wordt artikel 40, §2, tweede lid, van de gecoördineerde decreten opgeheven.

Artikel 5

Artikel 5 heeft betrekking op de procedures die voor de inwerkingtreding van de nieuwe decretale regeling werden ingesteld op grond van artikel 22, lid 1, 2° GD.

Voor deze procedures gelden nog de huidige artikelen 27 en 40, §2 GD.

Zonder artikel 5 zouden artikel 3 en 4 van het voorstel van decreet onmiddellijk toepasbaar zijn op de lopende procedures die op grond van artikel 22, lid 1, 2° van de gecoördineerde decreten werden ingesteld. Dat zou tal van praktische moeilijkheden opleveren.

Patricia CEYSENS

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 5

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Artikel 3 en 4 zijn niet van toepassing op de gedingen die voor de inwerkingtreding van dit decreet op grond van artikel 22, eerste lid, 2° van dezelfde decreten werden ingesteld.

Voor deze gedingen blijven artikel 27 en 40, §2, van dezelfde decreten gelden zoals die van toepassing waren voor de inwerkingtreding van dit decreet.

Artikel 2

In artikel 22, eerste lid, van de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990, wordt 2° vervangen door wat volgt :

Patricia CEYSENS

"2° wanneer het openbaar ministerie een afdwingbare pedagogische maatregel dringend noodzakelijk acht, na te hebben aangetoond dat de betrokken minderjarige moet worden beschermd tegen een vorm van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijk of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik en het verlenen van hulp en bijstand op vrijwillige basis niet dringend kan worden georganiseerd. "

Artikel 3

Artikel 27 van dezelfde decreten wordt vervangen door wat volgt :

" Artikel 27

De jeugdrechtbank kan, wanneer zij door het openbaar ministerie gevorderd werd op grond van artikel 22, eerste lid, 2°, één van de maatregelen nemen bedoeld in artikel 23, §1, 4° en 6° tot en met 13°.

Artikel 23, §2, 24, 25, 2° en 3° en 26 zijn van overeenkomstige toepassing. "

Artikel 4

In artikel 40, §2, van dezelfde decreten wordt het tweede lid opgeheven.