Editoriaal

DE HERZIENING VAN DE JEUGDBESCHERMINGSWET MINI, MEDIUM ... EN MAXI?

Zeer onlangs, op 27 oktober 1994, trad de langverwachte nieuwe Wet van 2 februari 1994 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming in voege.

Het is niet de bedoeling deze wet hier uitvoerig te bespreken. Gedeeltelijk gebeurde dit reeds in de deelrubriek Jeugdbescherming en bijzondere jeugdzorg (*Panopticon*, jrg. 15, nr. 4) en ze zal binnenkort in dit tijdschrift verder voorwerp van analyse en bespreking vormen.

Wel bedoelt dit editoriaal terug aansluiting te vinden bij het hele hervormingsdebat inzake jeugdbescherming, debat dat een extra impuls kreeg door een aan de jeugdbescherming vreemde dynamiek, c.q. de Staatshervorming. Waar komen we vandaan en vooral: waar staan we nu en wat staat er ons nog te wachten? Deze vragen zijn inderdaad zeer relevant want nog steeds, d.w.z. nu reeds 15 jaar lang, heerst de grootste verwarring. Verwarring die zowel conceptueel als (juridisch) technisch van aard is. Niet dat dit nieuw is voor de jeugdbescherming. Sinds de Kinderbeschermingswet van 1912 drinken de betrokken actoren overvloedig van een hoogst eigenaardige cocktail die zelden goed verteerd werd. Niet nieuw dus, ware het niet dat de cocktaildrinkers nu beter geïnformeerd zijn omtrent de ingrediënten. Bovendien zit dit alles nu in een nieuwe shaker, die van de bevoegdheidsverdeling tussen Gemeenschappen en de Federale Staat. Naargelang wie (of wat), voor welke belangen, die shaker hanteert, verandert ook de smaak en zelfs het uitzicht van het drankje. Sommigen drinken gulzig, anderen proeven voorzichtig, nog anderen vinden het maar verzuurde oude wijn in nieuwe zakken en zouden liefst niet drinken. Het kan dus geen kwaad één en ander nog eens op te frissen.

De Staatshervorming

Als gevolg van de Bijzondere en de Gewone Wet van 8 en 9 augustus 1980 m.b.t. de Staatshervorming gingen ook in de Vlaamse Gemeenschap de eerste initiatieven m.b.t. de jeugdbescherming van start. Oók, want in de Franse Gemeenschap, waar men zich baseerde op de Wet van 9 juli 1979 tot oprichting van 'voorlopige' gemeenschaps- en gewestinstellingen, gebeurde dit al vroeger. Deze wet voorzag reeds in de 'communautarisering' van de jeugdbescherming.

Werd de ouverture (trouwens met een zeer eigen-aardige toonzetting, cf. de fameuze Circulaire 14*bis*) reeds ingezet in 1979, de eigenlijke bevoegdheidsverdeling i.v.m. jeugdbescherming wordt pas ingezet en geregeld (nou ja) na de Staatshervorming van 1980 (*Panopticon*, jrg. 5, nr. 4, 1982, p. 281-290).

Vooral in de Vlaamse Gemeenschap zal het vanaf dan niet ontbreken aan activiteiten. Men zal zich het 'kleine' Voorontwerp-Decreet van mei 1982 herinneren, dat in het vaarwater van de genoemde Circulaire 14*bis*, het begeleid zelfstandig

wonen wilde regelen, maar ... tegelijkertijd een gooi deed naar de bevoegdheid over de jeugdbeschermingsmaterie. Ondertussen reageerde Justitieminister J. GOL fel met een eigen Voorontwerp van Wet, dat op zijn beurt de bevoegdheden nationaal wou regelen en tevens een integrale herziening van de Wet van 1965 omvatte. De discussie was nu echt op gang. Het conflict werd ter beoordeling bij de Raad van State gelegd.

Het Advies van de Raad van State stelt de Justitieminister (bevoegdheidsrechtelijk) in het gelijk. Op 12 februari 1985 dient Minister R. STEYAERT haar (kleine) ontwerp, quasi ongewijzigd (dus het advies negerend) officieel in bij de Vlaamse Raad.

Nauwelijks één maand later stelt R. STEYAERT een nieuw en meer omvattend ontwerpdecreet aan de pers voor. Dit 'Ontwerpdecreet inzake bijzondere jeugdbijstand' werd bij de Vlaamse Raad ingediend op 19 april 1985 en werd via een blitzbehandeling reeds op 27 juni aangenomen. Pas een jaar later, op 5 juli 1986, wordt het Decreet in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd, doch het kon niet in voege treden, aangezien de uitvoeringsbesluiten ontbraken. Dit Decreet regelde voornamelijk de materie die binnen de Wet van 1965 als de 'sociale bescherming' werd aangeduid. Inhoudelijk bevatte het Decreet wel een aantal nieuwe inzichten (scheiding hulp en recht, participatie van de jongeren, algemene preventie) doch bij nadere analyse bleken deze nieuwe krachtlijnen niet zo ingrijpend te zijn als wel werd voorgesteld. Er was eerder sprake van een (duur) reformisme (*Panopticon*, jrg. 6, nr. 5, p. 401-409).

Ondertussen heerste er m.b.t. de gerechtelijke jeugdbescherming grote verwarring. De tweede grote stap in de Staatshervorming, met de Wet van 8 augustus 1988, zal hierin verandering brengen. De bevoegdheid van de Justitieminister zal door deze Wet verder beperkt worden tot de volgende materies:

1. de burgerrechtelijke regels m.b.t. het statuut van de minderjarige en van de familie, zoals die vastgesteld zijn door het Burgerlijk Wetboek en de wetten ter aanvulling ervan;

2. 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 (van de Wet van 8 augustus 1988).

3. de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten;

4. de opgave van maatregelen die kunnen worden genomen t.a.v. minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;

5. de ontzetting uit het ouderlijk gezag en het toezicht op de gezinsbijslag of andere uitkeringen.

Het zal nog duren tot 1994, tot vandaag dus, vooraleer de federale wetgever hieromtrent gedeeltelijk zal gaan legifereren. Straks daarover meer.

De Vlaamse Gemeenschap

Daarentegen was de Vlaamse Gemeenschapsoverheid, die nu ook, sinds de Wet van 1988, nieuwe bevoegdheden m.b.t. de gerechtelijke jeugdbescherming had

verkregen, wel vlugger van aanpak. De nieuwe toegewezen bevoegdheden werden in het zgn. Decreet LENSSENS, Decreet van 28 maart 1990 tot wijziging van het Decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand en uitvoeringsbesluiten, vastgelegd. De decreten werden in één globale tekst gecoördineerd door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 april 1990. De volledige inwerkingtreding kon pas bij Besluit van 30 augustus 1994 omdat moest gewacht worden op de federale Wet van 2 februari 1994.

Het is inderdaad ingewikkeld. Maar hoe ingewikkeld ook, conceptueel veranderde er niet veel. Het Decreet van 1985, we stelden het reeds, was ondanks alle goede bedoelingen toch reformistisch. Het Decreet LENSSENS van 1990, dat een deel van de gerechtelijke jeugdbescherming moest regelen zat bovendien op hetzelfde spoor. Ter illustratie deze passus uit een *Panopticon* editoriaal van 1988, na de Staatshervormingswet van 8 augustus, maar vóór het ontwerp LENSSENS: 'De bevoegdheidsrechtelijke strijd is nu toch gestreden. Of niet? Want ... het is (nog) niet uitgesloten dat de gemeenschappen de (federaliserings-)strijd niet opgeven. Zo is het m.a.w. (grond)wettelijk perfect mogelijk dat, via decreet, de rechterlijke macht (terug conflictueus) gebonden wordt aan de gemeenschapsmacht. Dit zou o.m. kunnen door het voorzien in 'gerechtelijke' maatregelen t.a.v. een 'problematische opvoedingssituatie' die niet door vrijwillig gevraagde/aanvaarde hulpverlening kan opgelost worden. Of om het in gekende termen te zeggen: het opnieuw invoeren van 36.2 ... En dan zijn we met de jeugdbescherming terug naar af'.

En ... zo geschiedde! Conceptueel bleef ook hier de jeugdbescherming ter plaatse trappelen, zij het nu (technisch) veel ingewikkelder en met verstoorde en gestoorde relaties op het werkveld. Het dient wel gezegd dat meteen meer procedurele waarborgen voor de betrokken minderjarigen werden uitgewerkt en vooral... meer werkvormen en methodieken een wettelijke basis verkregen, lees: subsidieerbaar werden. Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft zijn we nu rond: geen wezenlijke veranderingen! Het verhaal is nog niet af.

Het federaal niveau

Op federaal niveau (toen nog nationaal niveau genoemd) moest men nu ook dringend gaan legifereren m.b.t. een (nieuw) jeugd'sanctie'recht (want, enkel bevoegd aangaande delinquente minderjarigen) en m.b.t. de ontzetting van de ouderlijke macht.

Betreffende het burgerrechtelijk statuut van de minderjarige was, naast de wetten van 1987 inzake adoptie, afstamming en verlating van minderjarigen, vooral de Wet tot verlaging van de leeftijd van de burgerrechtelijke meerderjarigheid (19 januari 1990) van groot belang.

MINI

Laatstgenoemde Wet zorgde voor problemen wat betreft het voortduren van maatregelen van de jeugdrechtbank (het zgn. art. 37*bis*) na de nieuwe meerderjarigheidsgrens (vroeger 21, nu 18 jaar).

Ongelooflijk, maar waar, die problemen waren eigenlijk niet van inhoudelijke aard, doch een gevolg van gebrek aan overleg met de Gemeenschapsexecutieven.

Hiertoe werd, op de deadline, de zgn. Mini-Wet van 24 december 1992 tot wijziging van diverse artikelen van de Wet van 1965 aangenomen. Deze Wet wijzigde uiteraard niks wezenlijks.

DE COMMISSIE CORNELIS

Ondertussen werd door het K.B. van 9 oktober 1991 de Nationale Commissie voor de Hervorming van de Wetgeving inzake Jeugdbescherming opgericht, de zgn. Commissie CORNELIS, genoemd naar haar voorzitter. De Commissie moest haar verslag neerleggen uiterlijk op 31 januari 1992. Een eerste verslag kwam er inderdaad enkele maanden later.

Hoewel de Commissie, volgens het Besluit, enkel bestaat uit ambtenaren van het Justitieministerie, uit jeugdrechters en uit magistraten van het O.M. belast met jeugdzaken, werden heel wat deskundigen en vertegenwoordigers van allerlei verenigingen uitgenodigd en gehoord. De Commissie deed wat dit betreft uitstekend werk. Heel wat (vroegere) adviezen uit het inhoudelijk jeugdbeschermingsdebat werden ge(her)formuleerd. Van diverse zijden (rechtspraak en rechtsleer) werd het resultaat van fundamenteel denkwerk aangebracht. Dit alles staat te lezen in het 'Verslag betreffende de stand der werkzaamheden. Eerste opties', van 3 november 1992. Nadien gingen de werkzaamheden en consultaties van de Commissie verder. Zoals gehoopt zou de Justitieminister zich op het eindverslag baseren voor een echte, fundamentele hervorming van de Wet van 1965. En ... zo geschiedde ... niet!

MEDIUM

Want, ondertussen (18 juni 1992) werd reeds een nieuw ontwerp van de Wet door Justitieminister M. WATHELET ingediend. Dit ontwerp werd uiteindelijk (na een grote amendementenslag) tot Wet gestemd op 2 februari 1994 en werd zoals gezegd van kracht op 27 oktober 1994. Tijdens de voorbereidende werkzaamheden, in de Memorie van Toelichting en in de Wet zelf wordt ons duidelijk gemaakt dat het eigenlijk nog maar gaat om een tussenstap, een Medium-Wet dus. De grote hervorming zou later gebeuren.

Wellicht meer onder druk van politieke gebeurtenissen (het zgn. signaal van de burger na de verkiezingen van 1991) werd deze middelgrote Wet aangenomen. Inderdaad, reeds in de lijvige programmaverklaring van de Belgische regering, schreef M. WATHELET een zeer klein onderdeeltje ('Voor een nieuw contact met de burger', Brussel 6 januari, 1992) met als subtitel: 'Een meer veilige samenleving'). Ook de hervorming van de jeugdbescherming wordt hierin voorgesteld. De contouren waren toen reeds duidelijk: een reformistische kijk en een repressieve sfeer.

Zo is het niet te verwonderen dat, nu we twee jaar later, vooral de repressieve elementen (sommige overgenomen uit het rapport CORNELIS), verpakt in een retoriek omtrent jeugdsanctierecht, in de Wet terugvinden. Het in de criminologie bekende nieuw realisme doet dus nu ook zijn intrede in de jeugdbescherming.

Enkele voorbeelden. Het meest in het oog springend is wel het artikel 52, derde alinea. Hierdoor wordt het voortaan mogelijk een minderjarige geplaatst in een Gemeenschapsinstelling vrij verkeer te verbieden. Dit verbod geldt voor een (hernieuwbare!) termijn van dertig dagen. Waarom deze vorm van 'op-secreetstelling'

zolang moet kunnen duren (voor meerderjarigen is de maximumtermijn 3 dagen!), zelfs hernieuwbaar is, kan enkel vanuit die repressieve invalshoek begrepen worden. En verder ... worden er nu echt jeugdgevangenissen in het vooruitzicht gesteld door het nieuwe artikel 37, § 2, 4, de zgn. opneming in een gesloten opvoedingsafdeling? En nog ... waarheen zal het artikel 52*quater*, dat voorziet in een voorlopige maatregel van 'bewaring in een gesloten opvoedingsinstelling' voor een (verlengbare) termijn van maximum 3 maanden ons brengen? Bovendien blijft, ondanks het Arrest Bouamar (E.H.R.M., 29 februari 1988), het omstreden artikel 53, plaatsing in een huis van arrest, nog steeds voorkomen in de Wet.

Deze enkele voorbeelden stemmen tot nadenken, tot ongerustheid zelfs.

Het dient ook gezegd dat deze Medium-Wet de eerste echte stappen zet 'in de richting van' meer procedurele waarborgen voor minderjarigen. In de richting van, inderdaad, want uit een paar van de hierboven genoemde voorbeelden blijkt al dat toch een loopje genomen wordt met de duur van de voorlopige maatregelen. Maar toch, het invoeren van rechtsbijstand, reeds vanaf de eerste verschijning bij de jeugdrechter (art. 54*bis*) en de hoorplicht vanaf 12 jaar (art. 52*ter*) zijn nu wel verworvenheden.

Alles bij mekaar beschouwd blaast deze Medium-Wet koud en warm tegelijkertijd. Een nieuwe cocktail die echter ontnuchtert, want gebrek vertoont aan enig coherent conceptueel kader. We hebben hier nu te doen met zowel het oude beschermingsmodel als met het nieuwe rechtsbeschermingsmodel. Enerzijds is de Wet in haar opvatting over kinderen (kindbeeld) zuiver reformistisch. Er wijzigt niks. Anderzijds wordt, via de retoriek van een nieuw kindbeeld, c.q. omtrent verantwoordelijkheid, een puur repressieve reactie op jeugddelinquentie in de Wet vastgelegd. Het is inderdaad verontrustend. Dit kan toch niet langer!

MAXI?

Welnee, zo kan het niet. Er werd ons een 'grondige' herziening in het vooruitzicht gesteld. En dit is om diverse redenen (conceptueel, technisch, coördinatie tussen gemeenschappen en federaal niveau, tussen sociale politiek en sociale controle) dringend nodig. Ondertussen zitten we wel opgescheept met deze middelgrote Wet.

De grondige hervorming ging er komen na de werkzaamheden van de Commissie CORNELIS. Wat gaat er nu gebeuren met deze Commissie? Ik herhaal dat zij vandaag het gespreksforum bij uitstek is.

Zo werd b.v. n.a.v. de activiteiten van de Commissie in Vlaanderen een platformtekst inzake jeugdsanctierecht opgesteld. De ondertekenaars behoren tot ervaren praktijkwerkers, juristen, menswetenschappers, academici en welzijnswerkers. Kortom, een voor Vlaanderen althans vrij representatieve groep. Hun tekst bevat vijf principes van waaruit een nieuw te ontwerpen jeugdsanctierecht kan geconcipieerd worden. Deze platformtekst werd onlangs nog (25 november 1994) vrij uitvoerig toegelicht en intens bediscussieerd op een druk bijgewoonde studiedag.

De betrokkenheid van velen is duidelijk zeer hoog. Alleen de uitkomst van de discussie in en rond de Commissie kan de wetgever echt een verantwoorde keuze doen maken tussen diverse opties.

Een dringende maxi-Wet dus, die inderdaad de gehele Jeugdbeschermingswet (want er is nog wat méér dan enkel de jeugddelinquentie) herziet en ons leidt

(liefst in eenvoudige taal) tot een ondubbelzinnige implementatie. Pas dan kan terug loyaliteit worden opgebracht. Pas dan kan respect en rechtvaardigheid geschieden t.o.v. de justitiabelen. Pas dan ook zal deze Wet zich in alle bescheidenheid kunnen inschrijven in de broodnodige kwaliteitsverbetering van onze democratie.

Gaat men hiervan nu werk maken? Sommigen blijven zich ongerust voelen want ik herhaal het: ondertussen zitten wij opgescheept met deze Medium-Wet. Een Wet die perfect past in het gehele verhaal van de hervorming van de jeugdbescherming, wat tot nu toe een verhaal is van de gemiste kansen.

Eugeen VERHELLEN
6 december 1994