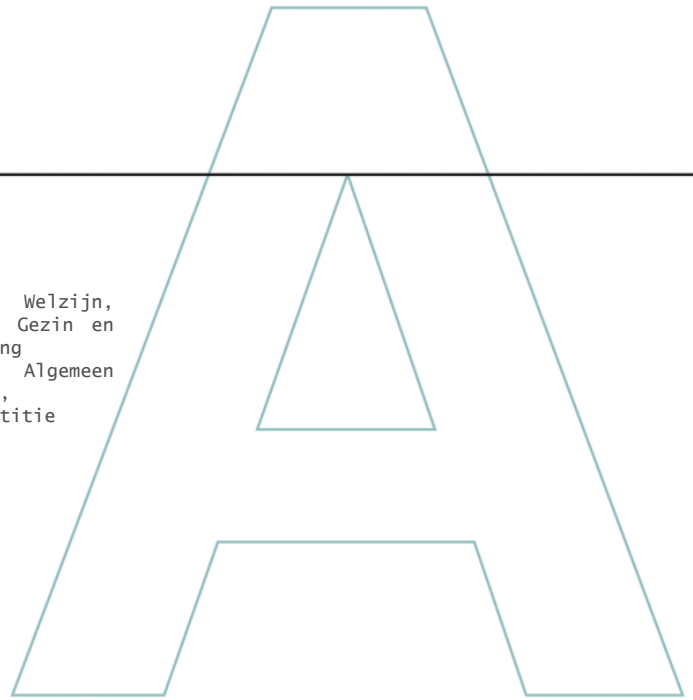


# Advies

DATUM 06 oktober 2021  
VOLGNUMMER 2021-2022/2

COMMISSIE Commissie voor Welzijn,  
Volksgezondheid, Gezin en  
Armoedebestrijding  
Commissie voor Algemeen  
Beleid, Financiën,  
Begroting en Justitie



## De langdurige gesloten begeleiding na het arrest van het Grondwettelijk Hof: een technische oplossing voor een ethische keuze

Kinderrechten gelden voor alle kinderen. Ook voor kinderen die over de schreef gaan, die een delict plegen of maatschappelijke normen overschrijden. Half juli 2017 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet over het jeugddelinquentierecht principieel goed. Op 10 november 2017 gaf het Kinderrechtencommissariaat over dit ontwerp een advies.<sup>1</sup>

Op 25 juli 2018 legde de Vlaamse Regering het aangepaste voorontwerp van decreet neer. Op 18 november 2018 brachten we een nieuw advies uit, waarin we ons verheugden over het feit dat een aantal van onze aanbevelingen gevolg hadden gekregen. We stelden ook vast dat er nog steeds een aantal prangende bezorgdheden overbleven:<sup>2</sup>

- Respecteer het legaliteitsbeginsel. Definieer alle maatregelen en sancties concreet in het decreet.
- Bepaalde sancties of maatregelen zijn niet duidelijk omschreven. Zo blijft bijvoorbeeld onduidelijk wat het 'positief project' concreet inhoudt en wat een 'ambulante reactie' is.

<sup>1</sup> <https://www.kinderrechtencommissariaat.be/advies/naar-een-jeugddelinquentierecht-met-sterke-rechtswaarborgen-voor-de-minderjarige>

<sup>2</sup> <https://www.kinderrechtencommissariaat.be/advies/naar-een-jeugddelinquentierecht-met-sterke-rechtswaarborgen-voor-de-minderjarige-aanvullend>

- Zorg dat alle sancties en maatregelen ten allen tijde herzien kunnen worden, in het belang én het voordeel van de minderjarige. En dat dat ook kan op vraag van de minderjarige of zijn ouders of opvoedingsverantwoordelijken.
- Schrap de mogelijkheid om minderjarigen uit handen te geven. Uithandengeving is niet verenigbaar met het kinderrechtenverdrag.
- Perk de ruime actiemogelijkheden van het parket in als de schuld niet bewezen is.  
Het opleggen van maatregelen en sancties komt volgens ons enkel toe aan de rechter, die de schuld van de minderjarige kan beoordelen.

Een aantal van deze bezorgdheden blijven tot op vandaag overeind.

Op 11 februari 2021 vernietigde het Grondwettelijk Hof twee bepalingen van het decreet Jeugddelinquentierecht:

1. De verplichte rangorde binnen de criteria op basis waarvan de jeugdrechter en de jeugdrechtbank een beslissing nemen miskent het belang van het kind. **De ernst van de feiten, de schade en de gevolgen voor het slachtoffer vormen door het arrest van het Grondwettelijk Hof niet langer het belangrijkste criterium voor het opleggen van een sanctie.**
2. Gelet op het feit dat de “uitzonderlijke omstandigheden” die golden voor het opleggen van een langdurige gesloten begeleiding aan minderjarigen jonger dan 16 jaar niet nader werden omschreven, oordeelde het Hof dat de langdurige gesloten begeleiding voor minderjarigen tussen 12 en 16 jaar strijdig is met het legaliteitsbeginsel. Door de vernietiging van art/37§1 tweede lid en § 4 van het jeugddelinquentiedecreet wordt de langdurige gesloten begeleiding enkel mogelijk voor minderjarigen ouder dan 16 jaar.

Deze vernietiging komt deels tegemoet aan de bezorgdheden die het Kinderrechtencommissariaat eerder uitte, nu we steeds hebben aangekaart dat het legaliteitsbeginsel niet werd gerespecteerd.

De Vlaamse Regering stelt met het ontwerp van decreet **de sanctie van de langdurige begeleiding als antwoord op een jeugddelict op zich niet in vraag, en sluit het debat met een technische oplossing voor een ethische discussie.**

Het ontwerp van decreet voorziet uitdrukkelijk in welke gevallen en onder welke voorwaarden een langdurige gesloten begeleiding kan worden opgelegd aan minderjarigen tussen de twaalf en zestien jaar op het ogenblik van het delict.

**Voorspelbaarheid van sancties, respect voor het legaliteitsbeginsel, is een absolute noodzaak.**

**Het Kinderrechtencommissariaat betreurt echter dat wordt vastgehouden aan de sanctie van gesloten begeleiding voor minderjarige delictplegers vanaf 12 jaar.**

Twaalfjarigen twee jaar opsluiten in een gemeenschapsinstelling, 14-jarigen tot zelfs vijf jaar, lijkt ons geen gepast antwoord op een jeugddelict.

**Het Kinderrechtencommissariaat beveelt aan om de langdurige gesloten begeleiding voor minderjarigen jonger dan 16 jaar uit het decreet te schrappen.**

## Het Kinderrechtencommissariaat doet volgende aanbevelingen:

- **Echte preventie kan opsluiting voorkomen. Zet in op algemene preventie en gespecialiseerde hulpverlening aan minderjarige daders van zedenfeiten.**
- **Erken dat gedrag van kinderen niet te herleiden valt tot individuele verantwoordelijkheid. Erken het neuropsychologisch inzicht dat jongeren hun volle zelfcontrolecapaciteit nog niet ten volle hebben bereikt, en vertaal dit in het decreet.**
- **Laat een opgelegde sanctie nooit kale detentie zijn. Rehabilitatie en herintegratie van de jongere moet steeds het doel van de sanctie zijn. Gesloten begeleiding moet zinvol worden ingevuld, waarbij toegang tot onderwijs en psychische en psychiatrische ondersteuning cruciaal is.**

## 1. Wat met de vormvereisten?

Het Kinderrechtencommissariaat is verbaasd vast te stellen dat de Vlaamse Regering het advies van de Raad van State met betrekking tot de vormvereisten naast zich neerlegt.

De Raad van State stelt in zijn advies van 18 mei 2021<sup>3</sup> expliciet dat bij elk ontwerp van decreet dat wordt ingediend bij het Vlaams Parlement, een kind- en jongereneffectrapport, afgekort JoKER, dient te worden gevoegd, als de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan vijftientig jaar rechtstreeks raakt.<sup>4</sup>

De Raad van State stelt verder:

‘Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde stukken, blijkt niet dat een kind- en jongereneffectrapport werd opgesteld. Nochtans bevat het voorontwerp onmiskenbaar bepalingen die het belang van jongeren onder de leeftijd van vijftientig jaar rechtstreeks raken.

**Aan het genoemde vormvereiste zal bijgevolg nog dienen te worden voldaan.**

De door de gemachtigde aangevoerde omstandigheid dat een ‘impactanalyse (inclusief Joker)’ werd uitgevoerd naar aanleiding van het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 15 februari 2019 en dat de toen gemaakte ‘strategische beleidskeuzen’ met betrekking tot artikel 37 van dat decreet niet zijn gewijzigd, doet aan die verplichting geen afbreuk.’

Daarnaast is de Vlaamse Regering verplicht om aan de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin advies te vragen over de voorontwerpen van decreet waaraan de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring heeft gehecht. Ook aan deze vormvereiste werd niet voldaan.

Een JoKER peilt naar de effecten van een voorgenomen nieuwe regelgeving op kinderen en jongeren jonger dan 25 jaar, **waarbij ook mogelijke alternatieven voor de voorgestelde beslissing moeten worden beschreven**. De vier leidende beginselen van het Kinderrechtenverdrag, met name non-discriminatie (art. 2), belang van het kind (art. 3), recht op leven, overleven en ontwikkeling (art. 6) en participatie (art. 12), vormen het kader voor de JoKER.

---

<sup>3</sup> Advies 69.100/1dd. 8 mei 2021, RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van artikel 37 van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugd-delinquentierecht, wat betreft de langdurige gesloten begeleiding’

<sup>4</sup>Decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid, 20 januari 2012, B.S. 7 maart 2012.

Bij de probleembeschrijving in de JoKER moet worden verwezen naar het Vlaamse, federale, nationale, Europese en/ of internationale (bindende) kinderrechteninstrumentarium.

Het Kinderrechtencommissariaat begrijpt niet waarom de Vlaamse Regering haar eigen besluiten en de op haar van toepassing zijnde decreten niet respecteert en naleeft.<sup>5</sup> Het heeft er dan ook alle schijn van dat, na de vernietiging van de langdurige gesloten begeleiding door het Grondwettelijk Hof, er geen intentie is tot het voeren van een debat, tot het zoeken naar volwaardige alternatieven voor de langdurige opsluiting, maar enkel tot 'reparatie' van het decreet.

## 2. Schrap de langdurige gesloten begeleiding voor minderjarigen jonger dan zestien jaar

Langdurige gesloten begeleiding is volgens het Kinderrechtencommissariaat niet het gepaste antwoord op een jeugddelict, ook niet als het om ernstige feiten gaat.

Twaalfjarigen voor twee jaar gesloten plaatsen, en veertienjarigen tot vijf jaar, is onaanvaardbaar. Een dergelijk lange opsluiting blokkeert het ontwikkelingstraject van kinderen, ook al omdat vandaag in gemeenschapsinstellingen geen onderwijs aangeboden wordt dat leidt tot het behalen van een diploma of certificaten. Maar vooral ook op sociaal-emotioneel vlak dreigt langdurige opsluiting in deze fase voor blijvende detentieschade te zorgen.

### 2.1. Inzetten op preventie kan opsluiting voorkomen

Het Jeugddelinquentiedecreet schrijft **het inzetten op preventie en de aanpak van de onderliggende oorzaken van jeugddelinquentie** in als een grondbeginsel (art. 3, § 1, 5<sup>o</sup>). De memorie van toelichting benadrukt hierbij het belang van en de onlosmakelijke link tussen de aanpak van jeugddelinquentie en **een breder beleid** met betrekking tot minderjarigen. Acties en initiatieven van preventieve aard worden hierin gekaderd.

**Langdurige gesloten begeleiding** wordt in het ontwerp expliciet ingeschreven als **antwoord op seksuele delicten**.

Nochtans is er op heden een schrijnend tekort aan gespecialiseerde hulp voor ouders van zedenfeiten, niet alleen wanneer de eerste signalen van seksueel deviant gedrag zich manifesteren, ook na de feiten is er gebrek aan gespecialiseerde hulpverlening.

De focus op begeleiding en behandeling van jongeren die seksueel grensoverschrijdend gedrag stellen is echter cruciaal, best zo vroeg mogelijk. Zo hard mogelijk straffen staat niet gelijk aan een positief effect op hervalpreventie. Het doel moet zijn om slachtoffers en nieuwe slachtoffers te voorkomen.

---

<sup>5</sup> Besluit van de Vlaamse regering houdende invoering van de verplichting tot opmaak van een kindeffectrapport voor alle Vlaamse bevoegdheden, 13 juli 2001, BS 20 oktober 2001  
Decreet houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid, 18 juli 2008, BS 26 september 2008.

Gespecialiseerde hulp voor jonge plegers van seksuele feiten bestaat. Op basis van behandelmodellen die effectief zijn in het voorkomen van recidive hebben ze ook een maatschappelijk nut om bij te dragen tot veiligheid (Reitzel & Carbonell, 2021). Jongeren mislukken in de realiteit echter gespecialiseerde, ambulante hulp te mislopen, waardoor ze dikwijls langer in een gemeenschapsinstelling blijven.<sup>6</sup>

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt met aandrang om te voorzien in middelen voor gespecialiseerde hulpverlening aan minderjarige daders van zedenfeiten.

Daarnaast vragen wij ook investeringen in algemene preventie, zodat dit grondbeginsel van het Decreet Jeugddelinquentierecht geen dode letter blijft.

## 2.2. De ernst van de feiten versus het vraagstuk van de schuldbekwaamheid

Zijn kinderen vanaf 12 jaar gebaat bij een ‘langdurige gesloten begeleiding’, los van wat ze hebben gedaan?

Hoewel de voorspelbaarheid van sancties en het respect voor het legaliteitsbeginsel de rechtszekerheid voor de jongere verhoogt, stellen we vast dat de focus enkel ligt op de ernst van de feiten, en niet op de persoonlijkheid en maturiteit van de minderjarige verdachte of delictpleger, of op de context waarin deze feiten tot stand komen.

Nochtans vernietigde het Grondwettelijk Hof ook de volgorde van de criteria die de jeugdrechter hanteert, waarbij het Hof oordeelde dat de ernst van de feiten te zwaar doorwoog. Dit sluit aan bij eerder advies van het Kinderrechtencommissariaat dat stelde dat **gedrag van kinderen niet te herleiden valt tot individuele verantwoordelijkheid**. Dit blijft wel de klemtoon van het decreet.

Het Kinderrechtencommissariaat wenst ook opnieuw te verwijzen naar recent neuropsychologisch inzicht dat **jongeren hun volle zelfcontrolecapaciteit nog niet ten volle bereiken**. Dit geldt des te meer voor jonge adolescenten. Hun impulscontrole is kleiner, en het is voor hen moeilijker om de langetermijngevolgen van hun acties in overweging te nemen dan voor volwassenen. Het deel van de hersenen dat instaat voor deze twee aspecten is bij adolescenten nog niet volgroeid.<sup>7</sup> Dit wetenschappelijk inzicht staat op gespannen voet met de focus op de individuele verantwoordelijkheid van de jongere, en de langdurige straffen die hieraan worden gekoppeld.

## 2.3. Geen kale detentie

### Rehabilitatie en herintegratie moet het doel van elke sanctie zijn

Conform de internationale regelgeving moet het Jeugddelinquentierecht rekening houden met het bevorderen van de herintegratie en de rehabilitatie van de jongere.

<sup>6</sup> Opiniestuk CAW Oost-Vlaanderen dd. 4 juni 2021, Wouter Wanzele, Forensisch Ambulant Begeleidingsteam, CAW Oost-Vlaanderen, Joy Eeman, Vertrouwenscentrum Kindermishandeling Oost-Vlaanderen; Charlotte De Pourcq, I.T.E.R.- jongerenwerking; Sonja Van Deynse, HCA-dienst Oost-Vlaanderen, vzw Parcours

<sup>7</sup> Ena Coenen, ‘een neuropsychologische reflectie op zelfcontrole tijdens de adolescentie en verantwoordelijkheid in het decreet jeugddelinquentierecht’, TJK 2020/4, 217 -229

De jongere moet een opbouwende rol in de samenleving kunnen krijgen (art. 39 en 40.1 Kinderrechtenverdrag; art. 14 BUPO-Verdrag). Tijdens de procedure wordt rekening gehouden met de leeftijd van de jongere en de wenselijkheid van reclassering (art. 40 Kinderrechtenverdrag; art. 14.4 BUPO-Verdrag).

Bij een vrijheidsberovende reactie moet re-integratie van de jongere in de samenleving bij gesloten begeleiding vanaf dag één het doel zijn.

**Er wordt in het Jeugddelinquentiedecreet in het algemeen, en bij het opleggen van het de langdurige gesloten begeleiding in het bijzonder, niet geconcretiseerd op welke manier dit zal worden waargemaakt.**

### **Vul (langdurige) gesloten begeleiding zinvol in**

In het decreet is geen sprake van 'langdurige detentie' of 'langdurige opsluiting', maar van 'langdurige gesloten begeleiding'.

Op vandaag is echter nog steeds niet duidelijk waaruit deze begeleiding zal bestaan. Het Kinderrechtencommissariaat verwacht dat dit wordt geëxpliciteerd - niet enkel in het beleid - maar ook op decretaal niveau.

**Langdurige opsluiting heeft immers geen enkel nut indien deze enkel bestaat uit wachten**, noch voor de minderjarige, noch voor de maatschappij. Zinvol gebruik maken van begeleidingstijd betekent werken aan herintegratie, de participatie-, protectie-, en provisierechten van minderjarigen respecteren.

De rol die toegang tot het onderwijs hierin moet spelen, is cruciaal.

Bij re-integratie en positieve ontwikkeling van kinderen en jongeren is het hebben van een positief toekomstperspectief van groot belang.

Het onderwijsaanbod in de gemeenschapsinstellingen en de jeugdgevangenis dient niet alleen breder te zijn, de door jongeren opgedane kennis moet ook buiten de instelling gevaloriseerd worden. **De aansluiting bij het reguliere onderwijs moet na een verblijf bovendien worden vergemakkelijkt.** Al te vaak is een plaatsing in een instelling gelijk aan een 'pauzeknop op onderwijsvlak'. En hoe langer de opsluiting, hoe groter de schade.

Het in artikel 28 en 29 Kinderrechtenverdrag en artikel 24 Grondwet gewaarborgde recht op onderwijs wordt bij jongeren die gesanctioneerd worden voor het plegen van strafbare feiten niet automatisch noch genoeg gewaarborgd.

**Ook gepaste psychische en psychiatrische begeleiding van deze jongeren is cruciaal, nu ze in volle ontwikkeling zijn.**

Er ligt voor Vlaanderen een belangrijke uitdaging om hieraan snel en afdoende tegemoet te komen.