

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.186/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 mei 2007 door de Minister van Vorming en Werkgelegenheid, Sociale Aangelegenheden en Toerisme van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "over de jeugdbijstand", heeft op 19 juni 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot een actualisering van de regelgeving inzake de bijzondere jeugdbijstand in de Duitstalige Gemeenschap. Er wordt beoogd het bestaande decreet van 20 maart 1995 over jeugdbijstand te vervangen door een nieuwe regeling.

Vooreerst wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling omschreven en worden een aantal algemene regels vastgelegd, meer bepaald betreffende het kwaliteitshandboek dat is gericht tot de betrokken diensten, de maatschappelijke doeleinden die men door middel van de bijzondere jeugdbijstand beoogt te bereiken, de grondrechten waarop de betrokken jongeren of met de opvoeding belaste personen zich kunnen beroepen, de planning van de jeugdbijstand en de preventie, en de krachtlijnen op het gebied van de jeugdbijstand (hoofdstuk I).

Op het vlak van de vrijwillige jeugdbijstand wordt een centrale rol toegekend aan de "Jugendhilfedienst" (dienst voor jeugdbijstand). Het ontwerp regelt op welke wijze en onder welke voorwaarden die dienst hulp kan verlenen (hoofdstuk II).

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" verstaan de conformiteit met de hogere rechtsnormen.

Hoofdstuk III heeft betrekking op de gerechtelijke jeugdbijstand.

Op het vlak van de gerechtelijke jeugdbijstand wordt een "Jugendgerichtsdienst" (dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand) opgericht. Deze dienst kan door de jeugdrechter, een jeugdgerecht of door de procureur des Konings met "een jeugdzaak" worden belast.

Een jeugdzaak kan bij de jeugdrechtbank aanhangig worden gemaakt wanneer de dienst voor jeugdbijstand een zaak bij geschil heeft doorverwezen naar de procureur der Konings en de jongere gevaar loopt. In bepaalde gevallen kan de procureur des Konings de jeugdrechtbank rechtstreeks met een zaak belasten.

Ten slotte wordt in hoofdstuk III bepaald welke gerechtelijke maatregelen kunnen worden opgelegd.

Vervolgens worden de doeleinden van de maatregelen inzake jeugdbijstand omschreven (hoofdstuk IV), en wordt de Regering van de Duitstalige Gemeenschap gemachtigd om de voortgezette hulpverlening na meerderjarigheid te regelen (hoofdstuk V).

Het ontwerp bepaalt ook de erkennings- en de subsidiëringsvoorwaarden voor de personen die in het raam van de vrijwillige of gerechtelijke jeugdbijstand jongeren opvangen of begeleiden (hoofdstuk VI).

Daarnaast bevat het ontwerp een regeling inzake het beroepsgeheim van de personen die optreden in het raam van de jeugdbijstand, en inzake het gebruiken en het bewaren van gegevens (hoofdstuk VII). Ten slotte worden ook de bijdrage in de onderhouds-, opvoedings- en behandelingskosten (hoofdstuk VIII) en de mogelijkheden van beroep tegen beslissingen van diensten, organisaties of instellingen die werkzaam zijn in de jeugdbijstand (hoofdstuk IX) geregeld, worden strafsancities vastgesteld op het niet-naleven van bepaalde verplichtingen (hoofdstuk X), en bevat het ontwerp een aantal slotbepalingen (hoofdstuk XI).

BEVOEGDHEID

Materiële bevoegdheid

3. Krachtens artikel 5, § 1, II, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat op de Duitstalige Gemeenschap van toepassing is op grond van artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, zijn de gemeenschappen bevoegd voor de "jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming". Op die bevoegdheid bestaan een aantal uitzonderingen. Zo is de federale overheid onder meer bevoegd gebleven voor de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging ervoor en voor de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjaren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd (artikel 5, § 1, II, 6/, c) en d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Binnen de grenzen van hun bevoegdheden kunnen de gemeenschappen wel de materiële bevoegdheid van de jeugdrechtbank bepalen ⁽²⁾.

Het ontworpen decreet blijft, globaal genomen, binnen de grenzen van de materiële bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap.

4. Krachtens artikel 13, § 1, eerste lid, dient het opleggen van maatregelen door de jeugdrechtbank in beginsel te gebeuren op grond van het door de bevoegde sociale dienst uitgevoerde sociaal onderzoek en het daaruit voortvloeiende verslag. In artikel 14, § 1, wordt de keuze van de dienst of de voorziening waarin de opgelegde jeugdbeschermingsmaatregelen zullen worden uitgevoerd, afhankelijk gemaakt van een voorstel van de dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand.

In zijn arrest nr. 66 van 30 juni 1988 heeft het Arbitragehof het koppelen van de mogelijkheid tot uitvoering na een zekere periode van jeugdbeschermingsmaatregelen in door een gemeenschap erkende of gesubsidieerde voorzieningen aan het inwinnen van een advies van een buitengerechtelijke dienst voor jeugdbescherming, bestempeld als een regeling betreffende de rechtspleging voor de

⁽²⁾ Arbitragehof, nr. 40/91, 19 december 1991, 2.B.1; Arbitragehof, nr. 4/93, 21 januari 1993, B.3.a.

jeugdgerechten ⁽³⁾, en de desbetreffende bepaling vernietigd ⁽⁴⁾. In zijn arrest nr. 4/93 van 21 januari 1993 heeft dat Hof een bepaling die een rechterlijke beslissing tot overplaatsing van een jongere van de ene residentiële dienst naar een andere (die bijgevolg een herziening van de maatregel inhoudt) afhankelijk maakte van het opmaken van een verslag door de residentiële dienst die de jongere zou moeten verlaten, eveneens bestempeld als een regel betreffende de rechtspleging voor de jeugdgerechten ⁽⁵⁾. Het Hof nam evenwel aan dat de Franse Gemeenschap zich voor het aannemen van de genoemde bepaling kon beroepen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽⁶⁾. Bij de toetsing of aan de toepassingsvoorwaarden van dat artikel was voldaan, hechtte het Hof onder meer belang aan het gegeven dat de in het geding zijnde bepaling in geen enkel opzicht de beoordelingsvrijheid van de rechter inzake de opportuniteit van de overplaatsing beperkt.

Uit wat voorafgaat volgt dat de genoemde regels vervat in de artikelen 13, § 1, eerste lid, en 14, § 1, dienen te worden bestempeld als regelingen betreffende de rechtspleging, die enkel door de gemeenschappen kunnen worden uitgevaardigd als aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽⁷⁾ is voldaan. Zoals men weet, is hiertoe vereist dat de betrokken regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de desbetreffende gemeenschaps- of gewestbevoegdheid, dat de betrokken federale aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag op die aangelegenheid slechts marginaal is ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Arbitragehof, nr. 66, 30 juni 1988, 12.B.

⁽⁴⁾ Door de Vlaamse Regering werd niet ingeroepen dat de bepaling op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kon worden uitgevaardigd.

⁽⁵⁾ Arbitragehof, nr. 4/93, 21 januari 1993, B.4.a.

⁽⁶⁾ Zelfde arrest, B.4.b.

⁽⁷⁾ Dat artikel is op de Duitstalige Gemeenschap van toepassing krachtens artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983.

⁽⁸⁾ Zie inzake jeugdbescherming: Arbitragehof, nr. 66, 30 juni 1988, 13.B; Arbitragehof, nr. 67, 9 november 1988, 8.B; Arbitragehof, nr. 40/91, 19 december 1991, 5.B.4; Arbitragehof, nr. 4/93, 21 januari 1993, B.4.b.

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom de genoemde bepalingen, waarvan effectief kan worden aangenomen dat ze slechts een marginale weerslag hebben op de - voor differentiëring vatbare - federale aangelegenheid, noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap inzake jeugdbescherming.

Territoriale bevoegdheid

5. De bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap is territoriaal beperkt tot de gemeenten die behoren tot het Duitse taalgebied.

5.1. In zijn arrest nr. 72/96 van 11 december 1996 heeft het Arbitragehof er in de eerste plaats aan herinnerd dat in de Grondwet een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand is gebracht. Volgens het Hof veronderstelt een zodanig stelsel "dat het onderwerp van iedere regeling die een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld" ⁽⁹⁾.

Het Hof vervolgt dat, om een oordeel te kunnen vormen over de lokalisatie van een norm binnen het door de Grondwet toegewezen territoriale bevoegdheidsgebied, men rekening dient te houden met de aard en het onderwerp van de toegewezen materiële bevoegdheid ⁽¹⁰⁾. Met betrekking tot een regeling inzake jeugdbescherming in het bijzonder, merkt het Hof in dit verband het volgende op:

"Om in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke regels moeten de gekozen lokalisatiecriteria het mogelijk maken de plaats waar de organen voor jeugdbescherming optreden, binnen het bevoegdheidsgebied van één enkele decreetgever [of ordonnantiegever] te situeren. Gezien de doelstelling van de jeugdbescherming zal dat in de regel de gezinsverblijfplaats van de minderjarige zijn. Indien de minderjarige geen gezinsverblijfplaats heeft, zal de plaats moeten worden gezocht waar aan de minderjarige opvoeding en onderhoud worden gegeven" ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Arbitragehof, nr. 72/96, 11 december 1996, B.7.1.

⁽¹⁰⁾ Zelfde arrest, B.7.4.

⁽¹¹⁾ Zelfde arrest, B.7.6.

Het Hof heeft voorts aangenomen dat de "plaats waar de jongere zich bevindt" enkel zeer subsidiair als lokalisatiecriteria kan worden aangewend, namelijk in afwachting dat de familiale verblijfplaats of de plaats waar de minderjarige wordt opgevoed of onderhouden wordt bepaald, of wanneer die criteria niet in aanmerking kunnen worden genomen ⁽¹²⁾.

Gelet op het gegeven dat, in een stelsel dat gesteund is op exclusieve bevoegdheden, iedere situatie door één en slechts door één wetgever geregeld kan worden, dient te worden aangenomen dat de decreetgevers (en de ordonnantiegever) slechts lokalisatiecriteria kunnen aannemen die aansluiten bij die welke de constitutionele rechter voor een regeling inzake jeugdbescherming als bestaanbaar met de Grondwet heeft beschouwd.

Artikel 9, § 4, van het ontwerp dient in het licht van wat voorafgaat te worden herzien.

5.2. In artikel 14, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat door de bevoegde overheid erkende natuurlijke of rechtspersonen, die gelegen zijn buiten het Duitse taalgebied, belast kunnen worden met de uitvoering van maatregelen inzake jeugdbijstand. Voorwaarde hiertoe is dat desbetreffend een samenwerkingsakkoord werd gesloten, of dat de betrokken natuurlijke of rechtspersoon zijn instemming heeft gegeven.

Een gelijkaardige regeling is thans opgenomen in artikel 29 van het decreet van 20 maart 1995, zoals gewijzigd bij het decreet van 4 maart 1996. Over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet 4 maart 1996, merkte de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies 24.874/2/8 ⁽¹³⁾ het volgende op:

"Dit artikel strekt ertoe de plaatsing, door de jeugdrechtbank, van een jongere in een inrichting gelegen buiten het Duitse taalgebied niet langer afhankelijk te maken van het bestaan van een samenwerkingsakkoord, maar wel van de instemming van de betrokken inrichting.

⁽¹²⁾ Zelfde arrest, B.8.

⁽¹³⁾ *Parl. St.*, Parl. D. Gem., 1995-1996, nr. 37/1.

In zoverre de bedoelde inrichtingen ressorteren onder de bevoegdheid van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap, blijft een samenwerkingsakkoord evenwel vereist om de redenen die de Raad van State heeft uiteengezet in zijn advies over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 20 maart 1995 over jeugdbijstand ⁽¹⁴⁾.

In zoverre, zoals met name uit de verklaring van de gemachtigde ambtenaar blijkt, het de bedoeling is dat minderjarigen ook in instellingen buiten de Belgische grenzen geplaatst kunnen worden, is een samenwerkingsakkoord inderdaad niet vereist. Vanuit het oogpunt van de instelling kan het voldoende zijn dat deze ermee akkoord gaat de betrokken minderjarige op te nemen. De stellers van het ontwerp dienen er evenwel rekening mee te houden dat, in geval van een plaatsing in het buitenland, de Belgische rechter nauwelijks toezicht zal kunnen uitoefenen op de wijze waarop zijn beslissing uitgevoerd wordt; evenmin zal hij terzake enige dwangmaatregel kunnen nemen.

De stellers van het ontwerp dienen in die omstandigheden te onderzoeken of het wel verantwoord is de mogelijkheid van plaatsing in een in het buitenland gelegen instelling in te voeren. Indien de ontworpen wijziging behouden blijft, dient in elk geval de voorwaarde van het samenwerkingsakkoord behouden te blijven, althans in zoverre de mogelijkheid van plaatsing in België, buiten het Duitse taalgebied gehandhaafd wordt."

Deze opmerking geldt ook ten aanzien van artikel 14, § 2, van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

6. Al blijkt dit niet duidelijk uit de tekst van het ontwerp, is hoofdstuk VI volgens de gemachtigde niet beperkt tot het opzetten van een erkennings- en subsidiëringsregeling voor voorzieningen waarin alleen de in het ontwerp bedoelde maatregelen worden uitgevoerd, maar betreft dat hoofdstuk de erkenning en de subsidiëring van alle voorzieningen, ook wanneer ze (mede) instaan voor de uitvoering van maatregelen die op grond van de federale regelgeving zijn genomen ten aanzien van jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. Zulks wordt overigens bevestigd in hoofdstuk VIII van het ontworpen decreet, dat betrekking heeft op de bijdrage van de jongere en de onderhoudsplichtige personen in de onderhouds-, opvoedings- en behandelingskosten, waar uitdrukkelijk gewag wordt gemaakt van maatregelen opgelegd ten aanzien van jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

⁽¹⁴⁾ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Advies L. 22.730/8 van 8 februari 1994, *Parl. St.*, Rat. D. Gem., 1993-94, nr. 122-1, (37), 39.

Krachtens artikel 6, § 3bis, 4/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat op de Duitstalige Gemeenschap van toepassing is op grond van artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983, wordt overleg gepleegd tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid over "de opgave en de opvolging van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd". Het begrip "opvolging" van de genoemde maatregelen verwijst naar de gemeenschapsbevoegdheid inzake de infrastructuur en de voorzieningen waarin die maatregelen ten uitvoer worden gelegd.

Volgens het Grondwettelijk Hof heeft het overleg tot doel de overheid die de beslissingsmacht heeft, te verplichten rekening te houden met de opvatting van een andere overheid, zonder dat evenwel de beslissende overheid haar vrijheid van handelen verliest. Het overleg heeft enkel zin indien het plaatsvindt vóór het nemen van de beslissing ⁽¹⁵⁾. De overlegverplichting vormt, zoals iedere vorm van verplichte samenwerking opgelegd bij een wet betreffende de staatshervorming, een bevoegdheidverdelende regel. Een schending van deze verplichting kan leiden tot vernietiging van een wet of een decreet door het Grondwettelijk Hof ⁽¹⁶⁾.

De hoofdstukken VI en VIII van het ontworpen decreet betreffende mede de "opvolging" van de genoemde maatregelen, zodat erover overleg met de federale overheid had dienen plaats te vinden.

Aan het genoemde vormvereiste dient alsnog te worden voldaan. Zo het vervullen van dat vormvereiste nog aanleiding geeft tot wijzigingen aan het ontwerp, dienen de gewijzigde bepalingen om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

⁽¹⁵⁾ Arbitragehof, nr. 2/92, 15 januari 1992, 2.B.3.

⁽¹⁶⁾ Artikel 30bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Delegaties

7. Het ontwerp bevat een aantal delegaties aan de Regering van de Duitstalige Gemeenschap die essentiële aspecten betreffen van de regeling inzake bijzondere jeugdbijstand. Zo wordt aan de Regering een delegatie verleend om de "kadervoorwaarden voor de uitvoering van de maatregelen inzake jeugdbijstand" te bepalen (artikel 16, laatste lid), wordt het geheel aan de Regering overgelaten om een regeling uit te werken betreffende de verlenging van de hulpverlening nadat de jongere de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt (artikel 17) en om de beroepsmogelijkheden te regelen (artikel 25).

Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beheersen, dienen de essentiële beleidskeuzes door de wetgever zelf te worden vastgesteld ⁽¹⁷⁾. Om met dit beginsel in overeenstemming te zijn, dienen de in de genoemde bepalingen vervatte delegaties minstens aan duidelijke criteria te worden verbonden.

8. De delegaties inzake de toegang tot het dossier (artikel 23, § 4) en de gegevensoverdracht tussen de betrokken diensten of instellingen (artikel 23, § 5) raken aan het recht op privé-leven, dat bij artikel 22 van de Grondwet uitdrukkelijk onder de bescherming van de wetgever is geplaatst.

In aangelegenheden die bij Grondwet aan de wet worden voorbehouden, is een delegatie slechts toelaatbaar voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Arbitragehof, nr. 31/2004, 3 maart 2004, B.5.4.

⁽¹⁸⁾ Zie m.b.t. artikel 22 van de Grondwet, Arbitragehof, nr. 202/2004, 21 december 2004, B.6.2.

De in artikel 23, §§ 4 en 5, van het ontwerp vervatte delegaties zijn gelet op wat voorafgaat niet in overeenstemming te brengen met het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel. Die bepalingen dienen derhalve te worden herzien.

9. Ook de invoering van een "kwaliteitshandboek" waarnaar de dienst voor jeugdbijstand en de dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand zich moeten richten en de verwijzing naar de "vereisten opgenomen in het kwaliteitshandboek" in tal van bepalingen van het ontwerp kunnen, naargelang de draagwijdte die eraan moet worden toegekend, vragen doen rijzen op het vlak van de delegatieproblematiek (zie opmerking 12).

Redactie en wetgevingstechniek

10. In een regelgevende tekst horen enkel bepalingen met een eigen normatieve draagwijdte thuis, en geen bepalingen die slechts de inhoud van andere regels weergeven of die slechts een aanbeveling of een toelichting inhouden. Ook dient een juridisch taalgebruik en een normatieve stijl te worden gehanteerd, en dienen de regels van de wetgevingstechniek in acht te worden genomen. Het ontwerp is op dit vlak op tal van plaatsen voor verbetering vatbaar, onder meer in de artikelen 4, §§ 1, tweede lid, en 2, eerste en tweede lid, 5, 7, § 3, 16 en 23, § 1, tweede lid.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

11. Zoals reeds werd aangestipt in opmerking 6, werd door de gemachtigde verklaard dat de in hoofdstuk VI van het ontworpen decreet bedoelde instellingen of voorzieningen zich ook richten op de uitvoering van de federaal bepaalde maatregelen jegens jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. In de praktijk worden overigens in vele gevallen zowel die laatste maatregelen als de maatregelen die worden bevolen op grond van de regelgeving van de gemeenschappen in dezelfde instellingen of voorzieningen uitgevoerd.

Bij de omschrijving van het toepassingsgebied van het ontworpen decreet dient hiermee rekening te worden gehouden.

Artikel 3

12. Krachtens artikel 3 beschikken de dienst voor jeugdbijstand en de dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand over een kwaliteitshandboek, waarvan de inhoud in dat artikel nader wordt bepaald.

Er moet vooreerst worden gepreciseerd door wie dat kwaliteitshandboek wordt opgesteld.

Voorts is het niet duidelijk welke de draagwijdte is van de erin opgenomen voorschriften waarnaar in verschillende andere bepalingen van het ontwerp wordt verwezen.

Indien het slechts gaat om praktische richtlijnen bij het uitoefenen van de taken van de genoemde diensten, zonder enige normatieve draagwijdte ⁽¹⁹⁾, rijst geen bezwaar tegen de invoering van en de verwijzing naar dat handboek. Anders zou het zijn wanneer dat handboek eigenlijke normatieve bepalingen zou bevatten, in welk geval het om een ongeoorloofde delegatie van bevoegdheid zou gaan.

Artikel 4

13. Artikel 4, § 1, derde lid, van het ontwerp is zinledig en dient derhalve te vervallen.

14. Er dient te worden verduidelijkt wat de inhoud is van de preventie en van de preventiemaatregelen bedoeld in artikel 4, § 2.

⁽¹⁹⁾ De memorie van toelichting, waarin wordt vooropgesteld dat het gaat om een intern document, wijst in die richting.

Artikel 7

15. Er dient in artikel 7, § 3, in het lid dat aanvangt met de woorden "Het begeleidingscomité ontvangt ..." ⁽²⁰⁾ te worden gepreciseerd wat bedoeld wordt met de "impuls-projecten inzake preventie van de actoren in de jeugdbijstand".

16. Krachtens artikel 7, § 4, eerste lid, wordt een expert, wiens statuut overigens moet worden verduidelijkt, belast met de planning en de verwezenlijking van preventie-initiatieven inzake jeugdbijstand. Vraag is hoe de taken van deze expert zich verhouden tot de taken van het begeleidingscomité voor jeugdbijstand, bedoeld in artikel 7, §§ 1 tot 3, dat eveneens belast is met taken op het gebied van de planning en de preventie.

Artikel 10

17. De vrijwillige jeugdbijstand berust per definitie op de instemming van de personen belast met de opvoeding en, vanaf een zekere leeftijd (zie opmerking 18), van de jongere; dwangmaatregelen kunnen enkel door de jeugdrechtbank worden opgelegd. Wanneer omwille van dringende noodzakelijkheid maatregelen dienen te worden genomen zonder dat de vereiste instemmingen worden bekomen, dient derhalve de jeugdrechtbank te worden ingeschakeld.

Dit vereiste van vrijwilligheid komt onvoldoende tot uiting in artikel 10. Weliswaar wordt vereist dat een gesprek wordt gevoerd met de betrokkenen dat moet leiden tot een hulpverleningsovereenkomst (artikel 10, § 2), maar in artikel 10, § 1, dat betrekking heeft op de hoorplicht, wordt de indruk gewekt dat in bepaalde gevallen een hulpmaatregel kan worden genomen zonder de instemming van de betrokkenen. Overigens is het niet duidelijk hoe artikel 10, § 1, zich verhoudt tot artikel 10, § 2. Ook het gesprek dat krachtens de laatstgenoemde bepaling is vereist, is immers een vorm van een hoorplicht.

⁽²⁰⁾ De structuur en de indeling van artikel 7, § 3, dient geheel te worden herzien.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 10 fundamenteel dient te worden herwerkt.

18. In artikel 10, §§ 1, derde lid, en 2, derde lid, wordt een leeftijdsgrens van twaalf jaar gehanteerd voor het mededelen van de beslissing betreffende de hulpmaatregel en voor het ondertekenen van de hulpverleningsovereenkomst.

Terzake kan worden verwezen naar advies 42.490/3 van 17 april 2007 ⁽²¹⁾, waarin het volgende werd opgemerkt:

"De bedoelde leeftijdsgrens moet worden bekeken in het licht van artikel 12, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Naar luid van die bepaling verzekeren de Staten aan het kind dat in staat is zijn eigen mening te vormen het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, en wordt aan de mening van het kind een passend belang gehecht, in overeenstemming met diens leeftijd en rijpheid. Het verdrag hanteert dus geen strikte leeftijdsgrens, maar doet de uitoefening van de rechten van het kind afhangen van een beoordeling van geval tot geval, rekening houdend niet enkel met de leeftijd, maar ook met de maturiteit van het kind.

Om met de voornoemde verdragsbepaling in overeenstemming te zijn, zou het ontwerp in een soepelere regeling moeten voorzien. Er kan worden aanbevolen om de minimumgrens van twaalf jaar als algemene regel te behouden, maar om tevens te bepalen dat een jongere beneden deze leeftijd de kans moet krijgen om zijn mening te uiten en dat, als blijkt dat hij over een voldoende maturiteit beschikt, hij zijn rechten zelfstandig kan uitoefenen."

19. In artikel 10, § 2, derde lid ⁽²²⁾, vierde volzin, wordt onder meer bepaald dat de hulpverleningsovereenkomst slechts door één van de met de opvoeding belaste personen moet worden ondertekend "wenn durch die Maßnahme die Erziehung des Jugendlichen nicht unmittelbar beeinträchtigt wird". Het is de Raad van State niet duidelijk welke de betekenis is van deze regel, nu met elke maatregel van bijzondere jeugdbijstand een positief ingrijpen in de opvoeding wordt beoogd.

⁽²¹⁾ Advies 42.490/3 van 17 april 2007 over een voorontwerp van decreet "inzake bijzondere jeugdbijstand".

⁽²²⁾ Aangenomen dat de volzin aanvangend met de woorden "Der Jugendhilfedienst überprüft ..." een nieuw lid vormt, wat dan typografisch beter tot uiting dient te komen.

20. Er dient in artikel 10, § 2, vierde lid, te worden verduidelijkt wat het gevolg is van de vaststelling dat er "uitdrukkelijke aanduidingen" van het tegendeel bestaan dat de persoon die de hulpverleningsovereenkomst niet heeft ondertekend ⁽²³⁾ het eens is met het hulpverleningsprogramma. Wellicht kan dan de hulpverlening niet worden opgezet of voortgezet, maar de vraag rijst of zulks ook geldt in het geval van desinteresse van de andere persoon die belast is met de opvoeding.

Artikel 11

21. Er dient in artikel 11, § 1, tweede lid, te worden bepaald wat de juiste draagwijdte is van het "belasten" van de dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand met een "jeugdzaak"

Artikel 12

22. De structuur van artikel 12, § 2, loopt mank. Niet alleen de gevallen opgesomd in artikel 12, § 2, derde lid, kunnen aanleiding geven tot een rechtstreekse vordering van het openbaar ministerie bij de jeugdrechtbank, maar ook het geval bedoeld in artikel 12, § 2, eerste lid. Dat geval vormt derhalve evenzeer een afwijking op het bepaalde in artikel 12, § 1.

23. De gemachtigde verklaarde dat in het geval bedoeld in artikel 12, § 2, de zaak naar de dienst voor jeugdbijstand moet worden verwezen, teneinde deze dienst de

⁽²³⁾ Er kan worden aangenomen dat wordt verwezen naar de gevallen bedoeld in artikel 10, § 2, derde lid, waarin de hulpverleningsovereenkomst niet moet worden ondertekend door alle personen die zijn belast met de opvoeding.

mogelijkheid te bieden een vrijwillige hulpverlening op te zetten⁽²⁴⁾. Die regel dient in het ontwerp te worden opgenomen. Tevens dienen de stellers van het ontwerp er zich over te beraden of de termijn van vijftien dagen voldoende is om de dienst voor jeugdbijstand toe te laten een vrijwillige hulpverlening te organiseren.

24. Krachtens artikel 12, § 2, eerste lid, kan de jeugdrechter op vordering van de procureur des Konings voorlopig en voor maximaal vijftien dagen "elke geschikt blijkende maatregel" nemen in alle gevallen waar de belangen van de jongere in het gedrang komen en waarvan hij de hoogdringendheid erkent.

Er dient te worden omschreven welke maatregelen de jeugdrechter in het bedoelde geval kan nemen. Zulks klemmt des te meer nu het gaat om dwingende maatregelen die raken aan de persoonlijke vrijheid, zodat het in artikel 22 van de Grondwet en in artikel 8, lid 2, van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden vervatte legaliteitsbeginsel van toepassing is.

25. Krachtens artikel 12, § 2, tweede lid, kan "als er gevaar dreigt" de procureur des Konings een voorlopige maatregel opleggen als bedoeld in artikel 12, § 2, eerste lid, die haar uitwerking verliest als ze niet binnen zeven dagen door de jeugdrechter bekrachtigd wordt.

De bevoegdheid om dwangmaatregelen op te leggen dient evenwel, zeker wanneer het gaat om plaatsingsmaatregelen die onder het toepassingsgebied van artikel 12, derde lid, van de Grondwet vallen, bij de rechter te blijven.

⁽²⁴⁾ Wanneer zulk een hulpverlening niet tot stand wordt gebracht, kan de dienst voor jeugdbijstand de zaak op grond van artikel 12, § 1, naar het openbaar ministerie verwijzen, dat de zaak opnieuw bij de jeugdrechtbank aanhangig kan maken. Vraag is of het niet eenvoudiger zou zijn te bepalen dat de zaak na afloop van de in artikel 12, § 2, bedoelde termijnen bij de jeugdrechtbank aanhangig blijft wanneer de dienst voor jeugdbijstand binnen die termijn niet heeft medegedeeld dat de betrokkenen hun instemming hebben verleend met het opzetten van een vrijwillige hulpverlening.

Artikel 13

26. Gelet op het gegeven dat de in artikel 13 van het ontwerp opgesomde maatregelen dwingend door de jeugdrechtbank worden opgelegd, en bijgevolg de persoonlijke vrijheid inperken, dient zo nauwkeurig mogelijk te worden bepaald welke de inhoud van die maatregelen is. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk wat de in artikel 13, § 1, eerste lid, 2/, bedoelde "ouderstage", het in artikel 13, § 1, eerste lid, 4/, bedoelde "project i.v.m. de jeugdbijstand", de in artikel 13, § 1, eerste lid, 7/, d), bedoelde "voorwaarden of verboden" en het in artikel 13, § 1, eerste lid, 8/, bedoelde "opvoedingsprogramma" inhouden.

Overigens kan niet worden volstaan met het aangeven van een nadere verduidelijking in de memorie van toelichting. De juiste draagwijdte van de genoemde begrippen dient in de tekst zelf van het ontwerp te worden gepreciseerd.

27. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de woorden "Met uitzondering van bijzonder gerechtvaardigde (lees: gemotiveerde) noodzakelijkheid" slaan op de verplichting om de maatregel te nemen op grond van het door de bevoegde sociale dienst uitgevoerde sociaal onderzoek en het daaruit voortvloeiende verslag ⁽²⁵⁾. Zulks zou duidelijker in de tekst van de inleidende zin van artikel 13, § 1, eerste lid, tot uiting moeten worden gebracht.

28. Het is weinig coherent enerzijds te bepalen dat het openbaar ministerie een zaak bij de jeugdrechtbank aanhangig kan maken na doorverwijzing "bij geschil tussen de betrokkene en de medewerker van de dienst voor jeugdbijstand en bij bedreiging van (lees: gevaar voor) de jongere" (artikel 12, § 1), en anderzijds dat op verzoek van de dienst voor jeugdbijstand een zaak aanhangig kan worden gemaakt om één of meerdere maatregelen in het raam van het in artikel 10, § 2, bedoelde hulpverleningsprogramma dwingend op te leggen (artikel 13, § 3). In dat laatste geval zal er immers per definitie een "geschil" bestaan tussen de betrokkene en de medewerker van de dienst voor jeugdbijstand, en wel over één van de meest essentiële elementen van de tussenkomst van

⁽²⁵⁾ Zie opmerking 4 over de bevoegdheid van de gemeenschappen tot het opleggen van zulk een verplichting.

die dienst, namelijk de inhoud van de op te zetten hulpverlening. Vraag is overigens of de ontworpen regeling niet op fundamentele wijze afbreuk doet aan de principiële vrijwilligheid van hulpverlening die wordt geboden door de dienst voor jeugdbijstand.

Het verdient derhalve aanbeveling artikel 13, § 3, aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

Artikel 14

29. In artikel 14, § 1, dient te worden geschreven "des Jugendgerichts oder des Jugendrichters" in plaats van "des Jugendgerichts oder des Jugendgerichts".

In artikel 14, § 2, dienen de woorden ", den Prokurator des Königs" te vervallen gelet op opmerking 25.

Artikel 15

30. Artikel 15, eerste lid, lijkt geen betrekking te kunnen hebben op de gevallen bedoeld in artikel 12, § 2, eerste en tweede lid ⁽²⁶⁾, wat erin tot uiting dient te komen.

Artikel 17

31. Gelet op artikel 1, 1/, dient in artikel 17 gewag te worden gemaakt van een "jongere die de leeftijd van achttien jaar niet heeft bereikt" in plaats van een "meerderjarige jongere", en van "een verlenging van een voor die leeftijd aangevatte maatregel" in plaats van "een vóór zijn meerderjarigheid begonnen maatregel".

⁽²⁶⁾ Zie evenwel opmerking 25 m.b.t. dit tweede lid.

Artikel 18

32. Zoals door de gemachtigde is verklaard (zie opmerking 6), heeft hoofdstuk VI betrekking op de erkenning en de subsidiëring van alle voorzieningen waarin jeugdbeschermingsmaatregelen worden uitgevoerd, ongeacht of het gaat om de maatregelen bedoeld in het ontwerp dan wel om maatregelen die op grond van de federale regelgeving zijn genomen ten aanzien van jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

De redactie van artikel 18, § 1, dient gelet hierop te worden aangepast.

Artikel 19

33. De inhoud en het juridisch statuut van het beheerscontract, de éénjarige conventie en het "erelooncontract", bedoeld in artikel 19, eerste lid, zijn allerminst duidelijk, en evenmin wie juist de contractanten zijn.

Dit alles dient te worden verholpen, waarbij erover moet worden gewaakt dat de inhoud van de bedoelde conventies beperkt blijft tot het maken van praktische afspraken. Dit laatste geldt overigens ook voor de in artikel 22 bedoelde conventie.

Artikel 23

34. Krachtens artikel 23, § 2, is artikel 458 van het Strafwetboek van toepassing op elke persoon die zijn medewerking verleent aan de uitvoering van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt.

Krachtens artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, van toepassing op de Duitstalige Gemeenschap op grond van artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983, kunnen de decreetgevers binnen de grenzen van hun bevoegdheid de niet-naleving van de bepalingen die zij uitvaardigen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen. Die bevoegdheid kan evenwel niet worden uitgeoefend bij wijze van verwijzing naar federale strafbepalingen, maar dient in een autonome, decretale strafbepaling te worden vervat.

35. Bij artikel 23, § 4, wordt de Regering van de Duitstalige Gemeenschap gemachtigd om een regeling vast te stellen betreffende de inzage in de dossiers van de dienst voor jeugdbijstand of van de dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand.

Er werd reeds op gewezen dat die algemene machtiging strijdt met het legaliteitsbeginsel dat in artikel 22 van de Grondwet is vervat (zie opmerking 8). Voorts moet worden opgemerkt dat men bij het uitwerken van een regeling terzake rekening zal moeten houden met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, alsook met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen.

Dit recht, zoals onder meer uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, bevat een principieel recht voor de betrokkene op toegang tot hem betreffende gegevens⁽²⁷⁾. Zulks geldt in beginsel ook met betrekking tot gegevens die niet bij hemzelf worden verkregen, en met betrekking tot de herkomst van die gegevens. Weliswaar kan dat recht, wanneer het gaat om gegevens die afkomstig zijn van een derde die om vertrouwelijkheid heeft verzocht, afhankelijk worden gemaakt van de instemming van deze persoon, maar bij weigering van die instemming moet er een toetsing kunnen plaatsvinden door een onafhankelijk orgaan dat de in het geding zijnde belangen tegen elkaar dient af te wegen⁽²⁸⁾.

Wanneer het gaat om de inzage van de dossiers van de dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand, zal er bovendien voor gewaakt moeten worden dat het domein van de rechtspleging voor de jeugdgerechten niet wordt betreden. Dat domein behoort immers tot de federale bevoegdheid.

Artikel 24

36. Krachtens artikel 24, § 1, vierde lid, kan de Regering van de Duitstalige Gemeenschap "op verzoek van de betrokkene" de "voorwaarden" vastleggen waaronder

⁽²⁷⁾ EHRM, 7 juli 1987, Gaskin t./Verenigd Koninkrijk, *Publ. Cour*, reeks A, vol. 160; EHRM, 24 september 2002, M.G. t./Verenigd Koninkrijk.

⁽²⁸⁾ Zelfde arresten.

in de erin vermelde omstandigheden kan worden afgezien van een bijdrage in de onderhouds-, opvoedings- en behandelingskosten. Die bepaling is aangetast door een inconsistentie, waar het verwijzen naar een verzoek van de betrokkene doet uitschijnen dat het gaat om een individuele bevoegdheid, terwijl het bepalen van voorwaarden doet uitschijnen dat het gaat om een reglementaire bevoegdheid.

De genoemde bepaling dient te worden geherformuleerd in het licht van de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

37. De in artikel 24, § 2, tweede lid, opgenomen regeling van de bepaling van de bijdrage in de kosten in het raam van de voorlopige maatregelen is niet duidelijk. Enerzijds wordt immers bepaald dat die bijdrage dan voorlopig wordt vastgesteld, wat erop duidt dat ze bij de beslissing ten gronde nog kan worden gewijzigd, anderzijds wordt bepaald dat de in het raam van de procedure ten gronde genomen beslissing over die bijdrage geldt vanaf de dag waarop het vonnis is uitgesproken, wat erop lijkt te duiden dat niet meer kan worden teruggekomen op de bijdrage die was bepaald in verband met de voorlopige maatregelen.

Artikel 24, § 2, tweede lid, dient derhalve te worden herbekeken.

Slotbepaling

38. Krachtens artikel 30 treedt het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, dient dat artikel te vervallen teneinde elkeen een termijn van tien dagen te bieden om kennis te nemen van de nieuwe regels. De vraag rijst zelfs, nu het om een globale hervorming van de jeugdbijstand gaat, of het niet raadzaam is om in een nog meer uitgestelde termijn van inwerkingtreding te voorzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS