

Rapport 66

Januari 2022

Gesloten opvang van minderjarigen in Vlaanderen: een rechtspositieregeling

Onderzoeker: Dr. Tim Opgenhaffen¹

Promotor: Prof. dr. Johan Put^{1,2}, prof. dr. Stefaan Pleysier²

¹ Instituut voor Sociaal Recht, KU Leuven

² LINC, KU Leuven

Samenvatting

Aanleiding en doelstelling van het onderzoek

In het najaar van 2020 verscheen in het kader van het Steunpunt Welzijn Volksgezondheid en Gezin een onderzoeksrapport over de rechtspositie van minderjarigen in de gesloten opvang in Vlaanderen. Dat onderzoek schept het internationaalrechtelijke kader, toetst de actuele rechtspositie in Vlaanderen en stelt verbeterpunten voor. Met het oog daarop wordt inspiratie gezocht in vandaag reeds bestaande regelingen in Nederland en de Franse gemeenschap.¹

De forensische afdelingen van de kinder- en jeugdpsychiatrie (For-K diensten) vallen buiten de scope van dat onderzoek. Door het afwijkende rechtskader en de bevoegdheidsrechtelijke vraagstukken zouden de analyses voor de For-K diensten te afwijkend zijn van de overige analyses, waardoor de aanbevelingen ook sterk zouden afwijken van de centrale aanbevelingen uit dit onderzoek. De For-K diensten in dit onderzoek betrekken was bijgevolg niet wenselijk.

Niettemin bestaat ook voor For-K diensten de nood om op gelijkaardige wijze de interne rechtspositie van minderjarigen af te stemmen op het (relevante) internationale mensen- en kinderrechtelijke kader. Het is onzeker of het huidige fragmentaire rechtskader de rechtspositie van minderjarigen op For-K diensten op toereikende wijze regelt. Zo komen grondrechtenbepalingen in de praktijk vaak voort uit afdelingsregels en praktijken waarvan de toelaatbaarheid en afdwingbaarheid bevestigbaar is.

Voorliggend onderzoek beoogt om – aanvullend op het onderzoeksrapport over de rechtspositie van minderjarigen in de gesloten opvang – een kader te creëren voor de regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen in For-K diensten. Dat kader moet in overeenstemming zijn met het mensen- en kinderrechtelijke kader.

Het onderzoek heeft betrekking op de interne rechtspositie van minderjarigen – verdachten, delictplegers en minderjarigen in een verontrustende situatie – die vanuit het jeugdbeschermingsrecht

¹ J. CARLÉ, T. OPGENHAFFEN, J. PUT, S. PLEYSIER, *Gesloten opvang van minderjarigen in Vlaanderen: een rechtspositieregeling*, SWVG-Rapport 45, Leuven, Steunpunt Welzijn Volksgezondheid en Gezin, 2021, 354 p., www.steunpuntwvg.be/publicaties.

opgenomen worden in een gesloten afdeling van de kinder- en jeugdpsychiatrie. De bijzondere regels die gelden voor jongeren die zijn opgenomen in K-afdelingen op grond van de Wet bescherming persoon geesteszieke, komen in dit onderzoek niet aan bod.

Het onderzoek vormt een aanvulling op het eerder gevoerde onderzoek; het eerder ontwikkelde toetsingskader is ook op kinderen en jongeren in gesloten afdelingen van de kinder- en jeugdpsychiatrie van toepassing.

Omdat er vandaag echter geen wettelijk geregelde rechtspositie bestaat en de toetsing daarvan dus niet mogelijk is, wordt – anders dan in het eerdere onderzoek – de huidige situatie niet getoetst. In plaats daarvan legt dit onderzoek de nadruk op twee vraagstukken die van belang zijn bij de ontwikkeling van een toekomstige rechtspositie.

1. Het eerste is **bevoegdheidsrechtelijk** en gaat na welke wetgever bevoegd is om elk van de aspecten van de interne rechtspositie in forensische afdelingen van de kinder- en jeugdpsychiatrie te regelen. Forensische afdelingen van de kinder- en jeugdpsychiatrie bevinden zich immers in een bevoegdheidsrechtelijke schemerzone. Dit onderzoek brengt – voor wat de interne rechtspositie betreft – klaarheid.
2. Het tweede is **thematisch** en betreft specifieke rechtspositionele thema's die in de forensische afdelingen van de kinder- en jeugdpsychiatrie een centrale rol spelen. Het gaat met name om de medische (dwang)behandeling, afzondering en fixatie, en veiligheid en sancties. Voor elk van deze thema's wordt het internationale kader uitgebreid met bronnen die op de forensische geestelijke gezondheidszorg betrekking hebben en worden de knelpunten in het huidige fragmentaire regelgevende kader in Vlaanderen blootgelegd.

Daardoor heeft voorliggend onderzoek eerder oog voor de toekomst dan voor het heden.

Opbouw van het onderzoek en methodologie

Twee onderzoeksdoelstellingen vormen de grondslag voor dit onderzoek.

1. De **eerste onderzoeksdoelstelling** is om de bevoegdheidsverdeling inzake de interne rechtspositie in forensische afdelingen van de kinder- en jeugdpsychiatrie bloot te leggen. Daartoe wordt de vraag gesteld welke wetgever op grond van welke bevoegdheidsrechtelijke bepaling bevoegd is om elk van de aspecten van de interne rechtspositie te regelen.

Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst in het algemeen ingegaan op de bevoegdheidsverdeling inzake gezondheidszorgbeleid. Vervolgens wordt voor elk van de thema's die in het eerdere onderzoek aan bod kwamen nagegaan of de federale wetgever dan wel de decreetgever bevoegd is (Basisprincipes; Opname, overplaatsing en transport; Infrastructuur; Personeel; Omkadering en tijdsbesteding; Persoonlijke levenssfeer; Sociale levenssfeer; Klachtrecht en recht op bijstand; Inspectie; Veiligheid; Sancties; Afzondering en fixatie).

Hierbij wordt de klassieke juridische methode gehanteerd, die gebaseerd is op de analyse van wetgeving, rechtspraak en rechtsleer. De analyse heeft in het bijzonder betrekking op de adviezen van de Raad van State en de arresten van het Grondwettelijk Hof over de bevoegdheidsverdeling inzake het gezondheidsbeleid. De systematische analyse van deze adviezen leidde tot de structuur en de invulling van het tweede hoofdstuk van dit onderzoek.

2. De **tweede onderzoeksdoelstelling** is om voor bepaalde rechtspositionele thema's die in forensische afdelingen in de kinder- en jeugdpsychiatrie centraal staan, het internationaalrechtelijke en nationaalrechtelijke kader verder uit te diepen. Het betreft de gedwongen medische behandeling; afzondering en fixatie; en veiligheid en sancties. Deze drie thema's werden door de stuurgroep van dit onderzoek naar voor geschoven. Voor elk van de thema's wordt de vraag gesteld aan welke internationale vereisten de regelgeving en het beleid in forensische afdelingen in de kinder- en jeugdpsychiatrie moet voldoen en hoe ze in Vlaanderen momenteel geregeld worden.

De ontwikkeling van het internationale kader bouwt daarbij telkens voort op het kader dat reeds eerder ontwikkeld werd in het onderzoek over de rechtspositie van minderjarigen in de gesloten opvang. Dat kader is immers ook op minderjarigen in forensische afdelingen in de kinder- en jeugdpsychiatrie van toepassing. Het kader wordt echter verder verfijnd met specifieke bronnen over en vraagstukken in de forensisch psychiatrische context. Daartoe wordt een beroep gedaan op de landenrapporten van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (hierna: CPT). Het CPT is een orgaan van de Raad van Europa dat in lidstaten bezoeken brengt aan plaatsen waar personen van hun vrijheid beroofd kunnen zijn, waaronder ook de forensische geestelijke gezondheidszorg. De rapporten die op deze bezoeken aan forensisch psychiatrische voorzieningen betrekking hebben, werden geanalyseerd. Hoewel de meeste van deze rapporten betrekking hebben op meerderjarigen, zijn de door het CPT geformuleerde aanbevelingen o.i. ook op minderjarigen van toepassing. De schaarsere rapporten over minderjarigen bevestigen dit.²

Wat het huidige rechtskader in Vlaanderen betreft, wordt de klassieke juridische methode gehanteerd. Deze is gebaseerd op de analyse van wetgeving, rechtspraak en rechtsleer.

Bevindingen

Het **eerste hoofdstuk** van dit onderzoek bevat een beknopte institutionele schets van de positie van For-k-bedden en crisisbedden in het huidige GGZ-landschap. Vervolgens gaat dit hoofdstuk na hoe kinderen en jongeren vanuit het jeugdbeschermingsrecht in dit landschap terecht kunnen komen. Op grond van het jeugddelinquentierecht zijn er daartoe drie wegen: als maatregel door de jeugdrechter; als sanctie door de jeugdrechtbank; en bij wijze van 'jeugdinternering'. Op grond van het jeugdhulprecht bestaat er één weg: de gerechtelijke maatregel ten aanzien van wie zich in een verontrustende situatie bevindt. Aan het einde van het hoofdstuk komen twee specifieke vraagstukken aan bod die zich op de wip tussen de externe en de interne rechtspositie bevinden. De eerste is de vraag in welke mate een K-dienst gesloten kan zijn en de tweede is de vraag in welke mate een opname vanuit het jeugdbeschermingsrecht vrijwillig dan wel onvrijwillig is. Een opname op een gesloten dienst is rechtvaardigbaar voor zover een rechtsgrond die opname op een gesloten dienst rechtvaardigt of voor zover de jongere met een verblijf op een gesloten dienst instemt. Het verblijf van de minderjarige die vanuit het jeugdbeschermingsrecht in een For-K terecht komt, is o.i. vanuit een juridisch oogpunt onvrijwillig. Het verblijf kan dan ook niet zonder meer door de minderjarige beëindigd worden.

Het **tweede hoofdstuk** gaat in op het bevoegdheidsvraagstuk dat met de regelgeving over de interne rechtspositie van de minderjarige in de gesloten kinder- en jeugdpsychiatrie gepaard gaat. De vraag daarbij is in welke mate de gemeenschappen, eenmaal de gesloten afdelingen zijn opgericht, bevoegd

² Bv. Polen, CPT/Inf(2018)39.

zijn om de interne rechtspositie van de minderjarige, i.e. hun rechten als bewoner van de voorziening, te regelen. Een eerste deel biedt een bevoegdheidsrechtelijke analyse die aantoonst dat de gemeenschappen een ruime bevoegdheid hebben, maar tegelijk een reeks voorbehouden formuleert. Ten eerste wordt deze bevoegdheid ingeperkt door de federale bevoegdheid om de financiering, de programmatie en de zgn. ‘organieke wetgeving’ met betrekking tot ziekenhuizen te bepalen. Ten tweede is ook de regelgeving over de uitoefening van de geneeskunde federale materie gebleven. Een tweede deel past deze analyse toe op de verschillende aspecten van de interne rechtspositie: Basisprincipes; Opname, overplaatsing en transport; Infrastructuur; Personeel; Omkadering en tijdsbesteding; Persoonlijke levenssfeer; Sociale levenssfeer; Klachtrecht en recht op bijstand; Inspectie; Veiligheid; Sancties; Afzondering en fixatie. Dat biedt een overzicht van wie voor elk van deze aspecten de bevoegde regelgever is.

Het **derde tot vijfde hoofdstuk** zijn thematisch en gaan dieper in op thema’s die in de gesloten kinderen jeugdpsychiatrie een belangrijke rol vervullen. Het gaat met name over de medische behandeling (en de vraag in welke mate dwang mogelijk is), over afzondering en fixatie en over veiligheidsmaatregelen en sancties. Voor elk van deze aspecten wordt het internationale toetsingskader verrijkt met de input van landenrapporten van het Europees Comité voor de Preventie van Folteringen en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing. Vervolgens wordt de huidige rechtspositie van de jongere in Vlaanderen voor elk van deze thema’s onder de loep genomen. De belangrijkste vaststelling daarbij is dat – zeker wanneer het vrijheidsbeperkingen en dwang betreft – een (noodzakelijke) wettelijke regeling ontbreekt. Dat heeft als gevolg dat vrijheidsbeperkingen juridisch gezien niet mogen plaatsvinden en dat – indien ze in de praktijk toch plaatsvinden – het toezicht erop ontbreekt. Het is dan ook wenselijk om deze aspecten duidelijker te regelen.

Bij deze bevindingen benadrukken we dat voorliggend onderzoek een uitsluitend juridisch perspectief hanteert. Dergelijk ‘eenzijdig’ perspectief is ontoereikend om een materie die dermate complex is vorm te geven. Daarom vinden we het nodig dat, naast de inhoud van dit onderzoek, andere relevante analyses en perspectieven (bv. ethische, therapeutische, (ortho)pedagogische en praktijkrelevante perspectieven) worden betrokken. Op basis van dit ‘totaalbeeld’ kunnen dan concrete beleidskeuzes worden gemaakt, die vervolgens nog moeten worden geïmplementeerd a.d.h.v. de nodige passende voorlichting en opleiding.