



Plate-forme mineurs en exil
Platform kinderen op de vlucht

Advies op het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft het verbod op het opsluiten van minderjarigen (DOC 55 0892/001).

11 september 2020

Samenvatting advies:

De detentie van kinderen omwille van hun administratieve status of die van hun ouders is nooit in het belang van het kind en is altijd een schending van de kinderrechten zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Een **onvoorwaardelijk verbod op de detentie van kinderen omwille van hun verblijfsstatus moet wettelijk verankerd worden** om een betere bescherming van kinderen in migratie te garanderen.

Ook moet er, zoals het wetsvoorstel voorziet, in **kindvriendelijke alternatieven voor detentie** geïnvesteerd worden. Deze alternatieven moeten van alle nodige waarborgen voorzien zijn om het respect voor de mensen- en kinderrechten te garanderen. Een interessant model voor de begeleiding van gezinnen naar een duurzame oplossing is *case management*. We benadrukken dat we onder alternatieven voor detentie elke maatregel verstaan die voorkomt dat gezinnen met kinderen die aan een bevel om het grondgebied te verlaten onderworpen worden in een gesloten context vastgehouden worden.

We juichen toe dat dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke verankering van het principe dat een vasthouding in de terugkeerwoningen enkel kan worden opgelegd aan gezinnen met kinderen indien er **geval per geval bewezen werd** dat minder dwingende alternatieve maatregelen niet afdoende zijn of niet toegepast kunnen worden in het geval van het gezin in kwestie. Wel zijn we van mening dat de terugkeerwoningen dringend aan een grondige **onafhankelijke monitoring en evaluatie** toe zijn. We stellen vast dat verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen er vandaag toe leiden dat de terugkeerwoningen niet als volwaardig alternatief voor detentie beschouwd kunnen worden.

1. Inleiding

Dit advies werd op vraag van de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer van volksvertegenwoordigers opgemaakt door het Platform Kinderen op de vlucht.

Het Platform Kinderen op de vlucht is een nationaal, tweetalig platform van meer dan 55 organisaties (leden en waarnemers). Het Platform ontstond in 1999 en coördineert de acties van professionals die

rechtstreeks werken met niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) of kinderen die met hun ouders in een precair of zonder wettig verblijf in België zijn.

In juni 2016 lanceerden we de campagne “Een kind sluit je niet op. **PUNT.**”¹ om het grote publiek te sensibiliseren en mobiliseren rond ons doel om de overheid te overtuigen om de bouw van de gesloten gezinsunits aan het gesloten centrum 127bis stop te zetten en een einde te maken aan de immigratiedetentie van kinderen².

2. Positie van het Platform Kinderen op de vlucht ten opzichte van detentie van kinderen

• Een onvoorwaardelijk verbod op de detentie van kinderen

Kinderrechtenorganisaties pleiten voor een onvoorwaardelijk verbod van detentie van al dan niet begeleide kinderen omwille van migratieredenen. Opsluiting van kinderen omwille van hun administratieve status of die van hun ouders is altijd een schending van de rechten van het kind. Het Platform Kinderen op de vlucht verwelkomt dat dit wetsvoorstel in de richting gaat van een onvoorwaardelijk verbod op de detentie van kinderen om migratieredenen.

Een dergelijk onvoorwaardelijk verbod op de detentie van kinderen om migratieredenen strookt met het internationaal wettelijk en normatief kader³. **Talrijke internationale experts en instellingen**, waaronder het VN-Kinderrechtencomité, de speciale VN-rapporteur voor de mensenrechten van migranten, de speciale VN-rapporteur inzake foltering, de UNHCR⁴, UNICEF en de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa⁵, **hebben zich uitgesproken tegen de detentie van kinderen omwille van migratieredenen omdat dit altijd ingaat tegen het hoger belang van het kind**. Zij roepen staten op om een einde te stellen aan deze praktijk.

Zoals de indieners van het voorstel terecht opmerken, toonde het VN-Kinderrechtencomité zich in haar meest recente Slotbeschouwingen aan de Belgische overheid (2019) ernstig bezorgd dat «*de Verdragsstaat detentie van gezinnen met kinderen, ook in gesloten centra, hervat heeft*» (para. 43, a) en drong het Comité er andermaal op aan: «*een einde te maken aan de detentie van kinderen in gesloten centra en gebruik te maken van niet vrijheidsbenemende oplossingen*» (para. 44, a), en «*er voor te zorgen dat het belang van het kind voorop staat, ook op het gebied van asiel en gezinshereniging*» (para. 44, b).⁶

¹ Zie de website van de campagne

<https://www.kinderenopdevlucht.be/fr/la-plate-forme/nos-actualites/campagne-onnenfermepasunenfantpoint.html>

² Zie ook volgend rapport : Laetitia Van der Vennet, 2015, Detentie van kinderen in gezinnen in België: Analyse van de theorie en de praktijk, Platform Kinderen op de vlucht.

³ Zie o.m. de nota van het Platform Kinderen op de Vlucht, 13 juni 2018, Detentie veroordeeld. Beknopt overzicht van de posities van internationale instellingen ten opzichte van de detentie van kinderen, voor een overzicht van de verschillende posities ten opzichte van de detentie van kinderen - www.kinderenopdevlucht.be

⁴ UNHCR, *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, January 2017, <https://www.unhcr.org/58a458eb4> ; UNHCR, *Beyond Detention A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees*, 2014, <https://www.unhcr.org/53aa929f6> ; UNHCR, *Améliorer la protection des réfugiés et des apatrides en Belgique et dans le monde*, Mémoire du HCR, 2019,

<https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2019/09/M%C3%A9morandum-2019-HCR-Am%C3%A9liorer-la-protection-des-r%C3%A9fugi%C3%A9s-et-des-apatrides-en-Belgique-et-dans-le-monde.pdf>

⁵ Letter to Mr Theo FRANCKEN, Secretary of State for Migration and Asylum of Belgium, concerning the detention of migrant children, by Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Strasbourg, 5 June 2018:

https://search.coe.int/commissioner/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808b2d5b

⁶ Committee of the Rights of the Child, 2019, Concluding Observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium, CRC/C/BEL/CO/5-6, voor een Nederlandstalige versie zie Departement Cultuur, Jeugd & Media, Verenigde Naties, Comité voor de rechten van het kind, Slotbeschouwingen over het gecombineerde vijfde en zesde periodieke verslag van België:

<https://www.vlaanderen.be/cjm/sites/default/files/2020-06/VN-Slotbeschouwingen-5de-6de-rapport-Belgie.pdf>

Daarnaast herinneren we eraan dat België reeds meermaals veroordeeld werd door het **Europees Hof voor de Rechten van de Mens** voor het opsluiten van kinderen of gezinnen met kinderen in onaangepaste omstandigheden⁷.

In mei 2018 nam het **Europees Parlement** een resolutie⁸ aan over de bescherming van kinderen in migratie, waarin het benadrukt dat «*onderstreept dat kinderen niet om immigratieredenen mogen worden vastgehouden en vraagt de lidstaten om alle kinderen en gezinnen met kinderen tijdens de evaluatie van hun immigratiestatus onder te brengen in niet-vrijheidsberovende en gemeenschapsgerichte woonruimten*» (§14).

Tenslotte engageerde ons land zich in december 2018 met een Belgische handtekening onder het **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**⁹ om «*[to] protect and respect the rights and best interests of the child at all times, regardless of their migration status, by ensuring availability and accessibility of a viable range of alternatives to detention in non-custodial contexts, favouring community-based care arrangements, that ensure access to education and healthcare, and respect their right to family life and family unity, and by working to end the practice of child detention in the context of international migration* ».

De detentie van kinderen omwille van de administratieve status van hun ouders is altijd een schending van de kinderrechten en is nooit in het belang van het kind. Een onvoorwaardelijk verbod op de detentie van kinderen in een migratiecontext moet in de Belgische wetgeving verankerd worden, dit is noodzakelijk voor een effectieve bescherming van kinderen.

- **Detentie heeft een fysieke en psychologische impact op kinderen**

Onderzoek heeft aangetoond dat detentie een diepgaande en langdurige impact heeft op de gezondheid en ontwikkeling van kinderen¹⁰. Zelfs korte perioden van detentie kunnen het psychologisch en fysiek welzijn van kinderen aantasten en hun cognitieve ontwikkeling in gevaar brengen¹¹. Kinderen die worden vastgehouden om redenen van migratiebeleid lopen een groter risico op depressie en angstaanvallen, en vertonen vaak symptomen die vergelijkbaar zijn met die van een posttraumatische stressstoornis (PTSS), zoals slapeloosheid, nachtmerries en bedplassen¹². Kinderen in detentie kunnen gevoelens van wanhoop en frustratie uiten door gewelddadig te zijn tegenover anderen en ook zichzelf. Daarnaast lopen deze kinderen een groter risico op zelfdoding, poging tot zelfdoding, zelfverminking, psychische stoornissen en ontwikkelingsstoornissen, zoals hechtingsproblemen¹³.

We verwijzen hier ook naar het advies van de Raad van State van 4 juli 2018, dat stelde dat “*de vasthouding van minderjarige kinderen in de context van de controle van migratiestromen (...) ernstige vragen [kan] doen rijzen ten aanzien van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat een absoluut verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen inhoudt*”.¹⁴

⁷ EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*, 12 oktober 2006, 13178/03; *Muskhadzhiyeva e.a. t. België*, 19 januari 2010, 41442/07; *Kanagarathnam e.a. t. België*, 13 december 2011, 15297/09

⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 3 mei 2018 over de bescherming van migrerende kinderen (2018/2666(RSP))

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0201_NL.html

⁹ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 13 July 2018 -

https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

¹⁰ UNICEF, *Administrative detention of children: a global report* (2011).

¹¹ Lorek, A., Ehntholt, K., Nesbitt, A., Wey, E., Githinji, C., Rossor, E., & Wickramasinghe, R. (2009). The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center: a pilot study. *Child abuse & neglect*, 33(9), pp. 573-585.

¹² International Detention Coalition, *Captured Childhood* (2012).

¹³ UNICEF, *Administrative detention of children: a global report* (2011).

¹⁴ RvS, 4 juli 2018, nr. 63.687/4.

Het Platform stelt dat een gesloten centrum nooit kan worden aangepast aan de noden en behoeften van gezinnen met kinderen, ongeacht de aanpassingen die voorzien worden. Door een onvoorwaardelijk verbod op de detentie van kinderen te verankeren in de nationale wetgeving, kan België het recht op vrijheid, ontwikkeling en gezondheid van kinderen in migratie beter beschermen.

- **Alternatieven voor detentie**

"Alternatieven voor detentie" is geen juridische term maar verwijzen naar verschillende praktijken die het beheer van migratie op een fundamenteel andere manier willen benaderen. Alternatieven verschuiven het accent van veiligheid en (vrijheids-)beperkingen naar een pragmatische en proactieve benadering die gericht is *case resolution*, met andere woorden: het vinden van een duurzame oplossing voor een individu of gezin. Deze aanpak emancipeert (*empowerment*) verzoekers om internationale bescherming, vluchtelingen en migranten om gehoor te geven aan migratieprocessen zonder dat daarvoor beperkingen of vrijheidsberoving nodig is.

De *International Detention Coalition* (IDC) omschrijft alternatieven voor detentie als "elke wet, elk beleid of elke praktijk waarbij personen in de gemeenschap kunnen verblijven, zonder dat zij om migratiegerelateerde redenen in hechtenis worden genomen"¹⁵. Het gaat dus om alle wetten, beleidslijnen of praktijken die migranten toestaan om in de gemeenschap te verblijven in afwachting van een beslissing over hun status of in afwachting van hun terugkeer.

Ook wij hanteren deze definitie van alternatieven voor detentie. Onder alternatieven voor detentie verstaan we dus elke maatregel die voorkomt dat gezinnen met kinderen die aan een bevel om het grondgebied te verlaten onderworpen worden in een gesloten context worden vastgehouden. We pleiten er bovendien voor om bij het uitbouwen van nieuwe of het verbeteren van bestaande alternatieven terug te grijpen naar het model van **case management** zoals dit door de IDC werd uitgewerkt in het bredere *community assessment and placement* (CAP) model¹⁶ dat momenteel in verschillende EU-lidstaten in het kader van pilootprojecten wordt toegepast. Ook de UNHCR verwijst naar *community supervision arrangements* als mogelijke alternatief voor detentie¹⁷.

Case management is een hoeksteen in de IDC-theorie rond doeltreffende alternatieven voor detentie. Ook het Stuurcomité mensenrechten van de Raad van Europa noemt case management "een essentiële element" in alternatieven voor detentie¹⁸. Case management draait erom de behoeften en uitdagingen van één case, i.e. een individu of gezin, te begrijpen en gepast op deze te reageren¹⁹. Case management op vlak van migratie staat voor een holistisch ondersteuningsmechanisme om tot een *case resolution* of oplossing van het dossier te komen²⁰. Daarmee wordt bedoeld dat voor de persoon of het gezin een **duurzame oplossing** wordt gevonden, die ofwel (a) een verblijfsrecht, (b) een vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst, ofwel (c) een vertrek naar een derde land kan zijn. Het doel van case management is *empowerment*, d.w.z. het mondig maken, informeren, ondersteunen en aanmoedigen van individuen om beslissingen te nemen die het beste voor hen zijn. Het gaat met andere woorden om begeleiding en ondersteuning op maat, waardoor *samen met* het gezin kan worden nagedacht over de best mogelijke duurzame oplossing voor het gezin. Belangrijk is daarbij dat de

¹⁵ Sampson, R., et al., *There are alternatives, A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention (Revised)*, (Melbourne: International Detention Coalition, 2015), Executive Summary, p. II.

¹⁶ Sampson, R., et al., *There are alternatives*, p. V.

¹⁷ UNHCR, *Detention Guidelines Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, Annex A, Alternatives to detention, p. 43, <https://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

¹⁸ *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*, Analyses by the Steering Committee for Human Rights, December 2017, p. 62.

¹⁹ Sampson, R., et al., *There are alternatives*, p. 47.

²⁰ *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*, p. 104

begeleiding op twee sporen plaatsvindt en dat er naar drempels voor zowel verblijf als terugkeer gekeken wordt.

Concreet zien we in het model van thuisbegeleiding (zie infra) een goed vertrekpunt om te komen tot een alternatief voor detentie dat minder dwingend is dan vasthouding in de terugkeewoningen. De bestaande thuisbegeleiding zou moeten worden uitgebouwd tot een echte *case management* in de gemeenschap, d.w.z. binnen het gekende sociale netwerk van het betrokken gezin, met inachtneming van de grondrechten van de betrokken gezinnen en op basis van een grondige analyse van de belangen van de betrokken kinderen. Slechts in laatste instantie en op basis van een individuele analyse met het belang van het kind als hoofdbekommernis mag er overgegaan worden tot een eventuele plaatsing van gezinnen in de terugkeewoningen.

- **Meer middelen vrijmaken voor alternatieven voor detentie**

De wettelijke verankering van een onvoorwaardelijk verbod op de detentie van gezinnen met kinderen in het kader van migratieprocedures moet vergezeld worden van een verbetering van de bestaande alternatieven voor detentie en de uitbouw van nieuwe alternatieven.

Vandaag voorziet de wet strikt genomen in twee alternatieven voor detentie: (1) de mogelijkheid om in de eigen woning te verblijven in afwachting van een vrijwillige terugkeer, en (2) de plaatsing in een terugkeewoning. Daarnaast voorziet Art. 74/14 van de Vreemdelingenwet echter ook in “*preventieve maatregelen om het risico op onderduiken te vermijden*”. Deze maatregelen worden bepaald in het Vreemdelingenbesluit van 1981.

De praktische uitvoering van deze maatregelen kent vandaag echter grote tekortkomingen, zodat we deze op dit moment niet kunnen beschouwen als volwaardige, gezins- en kindvriendelijke alternatieven voor detentie. Wel zijn deze maatregelen, met al hun pijnpunten, nog altijd de voorkeur te geven boven detentie in een gesloten centrum. Het moet echter onze ambitie zijn om toe te werken naar werkelijke alternatieven die in lijn zijn met de mensen- en kinderrechten.

Ten eerste stellen we vast dat de ‘**preventieve maatregelen** om het risico op onderduiken te vermijden’ (Art. 110^{quaterdecies} Vreemdelingenbesluit), d.w.z. de verplichting om zich aan te melden bij de autoriteiten, de betaling van een borgsom en het voorzien door de migrant van een kopie van zijn of haar identiteitsdocumenten, zelden tot nooit gebruikt worden. Nochtans zijn dit makkelijk uitvoerbare en goedkope alternatieven.

Ten tweede wordt de **mogelijkheid om in de eigen woning te blijven in afwachting van een vrijwillige terugkeer** slechts op kleine schaal toegepast en ontbreekt het aan middelen voor een echte thuisbegeleiding. In november 2017 erkende de toenmalige Staatssecretaris in het Parlement dat de voorziene middelen voor deze thuisbegeleiding beperkt waren²¹. Nochtans zou dit de eerste stap in een cascadesysteem moeten zijn, waarbij de terugkeewoningen het sluitstuk van het terugkeerbeleid vormen. In dit opzicht verwijzen we naar een analyse van Myria uit 2017.²²

Ten derde zijn de **terugkeewoningen** op papier een lovenswaardig initiatief om gezinnen op te vangen met respect voor de noden van het kind en het gezin als geheel. Het blijft onzes inziens wel problematisch dat gezinnen die in de terugkeewoningen geplaatst worden wel degelijk onder een detentietitel vallen. Daarnaast zijn de gezinnen in de terugkeewoningen onderworpen aan vrijheidsbeperkende maatregelen. Zo moet er altijd één volwassen familielid in de woning aanwezig

²¹ De Staatssecretaris erkende dit in zijn antwoord op 15 november 2017 op een parlementaire vraag van Monica De Coninck.

²² Federaal Migratiecentrum, Myriadocs #5, Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België, Terugkeer, tegen welke prijs?, november 2017, p. 19
https://www.myria.be/files/171030_Myriadoc_5_Detentie_terugkeer_en_verwijdering_NL.pdf

zijn, mag het gezin de woning tussen 21 en 9 u. niet verlaten, en zijn gezinnen geïsoleerd van hun sociale netwerk door de vaak afgelegen ligging van de terugkeerwoningen of zelfs de plaatsing van gezinnen in de andere taalgemeenschap. Bijgevolg beschouwen we de terugkeerwoningen in hun huidige vorm eerder als een alternatieve vorm van detentie dan als een echt alternatief voor detentie. Daarnaast stellen bezoekers op het terrein vast dat de toegang tot secundair onderwijs ondanks de aanwezigheid van secundaire scholen in de praktijk onmogelijk is bij gebrek aan een overeenkomst tussen deze scholen en DVZ en dat het in de woningen ontbreekt aan aangepaste infrastructuur en begeleiding voor kinderen. We onderschrijven de vaststelling van JRS Belgium van september 2018 dat het initiatief van de terugkeerwoningen dat ontworpen werd om het lot van kinderen die vroeger werden vastgehouden te verbeteren nooit de nodige investeringen heeft gekregen om rekening te kunnen houden met de specifieke noden van kinderen²³.

Zoals de indieners van het wetsvoorstel aangeven, is het zonder goed uitgebouwde alternatieven voor detentie moeilijk vol te houden dat detentie van gezinnen met kinderen absoluut nodig is om gedwongen terugkeer mogelijk te maken. We besluiten dus dat de bestaande alternatieven voor detentie, thuisbegeleiding en de terugkeerwoningen, kampen met een gebrek aan middelen waardoor hun volle potentieel niet tot uiting komt. Dat is pijnlijk, omdat na een zogenaamd mislukt traject in thuisbegeleiding of in de terugkeerwoningen onder de bestaande wetgeving quasi automatisch wordt overgegaan tot de volgende, en laatste stap in de procedure: detentie in gesloten gezinsunits.

- **Individuele beoordeling**

Vandaag voorziet de wet in een automatisch cascadesysteem, waarbij gezinnen in eerste instantie en onder bepaalde voorwaarden in hun gezinswoning kunnen verblijven (indien het gezin over een woning beschikt). De gezinnen die de voorwaarden die in het kader van de thuisbegeleiding werden vastgelegd geschonden hebben of de gezinnen die niet over een woning beschikken, worden in een terugkeerwoning geplaatst. De wet voorziet vandaag nog dat gezinnen in een derde fase in een detentiecentrum dat aan de noden van gezinnen is aangepast vastgehouden kunnen worden²⁴. Dit cascadesysteem dat quasi automatisch in vasthouding in een terugkeerwoning of zelfs in een gesloten centrum resulteert is onacceptabel.

Ook in het geval van een mogelijke plaatsing in de terugkeerwoningen moet er per geval bepaald worden of deze maatregel proportioneel, noodzakelijk en onwillekeurig is en of andere, minder dwingende maatregelen afdoende zijn en toegepast kunnen worden. We vragen dan ook, naast het formeel en onvoorwaardelijk verbod tot opsluiting van minderjarigen omwille van migratieredenen, een wettelijke verzekering dat een plaatsing in de terugkeerwoning enkel kan worden opgelegd indien men kan aantonen dat het beoogde doel (bv. terugkeer of het vermijden van verdwijningen) niet bereikt kan worden met andere, minder dwingende maatregelen. De terugkeerwoningen vormen hierbij het sluitstuk van het terugkeerbeleid betreffende gezinnen met kinderen. Dit vraagt om een inschatting per geval, voor elk gezin en voor elk kind, door een **onafhankelijke en multidisciplinaire commissie**, bestaande uit een kinderrechtenspecialist, een psycholoog en een advocaat. Deze commissie moet betrokken worden in elke etappe van een verblijfsaanvraag waarin kinderen betrokken zijn en zich bij elke beslissing die ten opzichte van het gezin of het kind genomen wordt over het hoger belang van de betrokken kinderen uitspreken. Voordat een maatregel aan een gezin wordt opgelegd, moeten de noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze maatregel bijgevolg afgetoetst worden in het licht van het kinderrechtenkader. We benadrukken dat de beoordeling van het belang van het kind dient te

²³ Jesuit Refugee Service Belgium, Advies betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en tot invoering van een verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen, 13 september 2018 https://jrsbelgium.org/IMG/pdf/advies_jrs_wetsvoorstel_verbod_opsluiting_kinderen.pdf

²⁴ In de praktijk is dit vandaag niet mogelijk omdat de Raad van State op 4 april 2019 de tenuitvoerlegging van enkele bepalingen uit het KB van 22 juli 2018 schorste, zie RvS, nr. 244.19.

gebeuren volgens de vereisten die het VN-Comité voor de rechten van het kind in haar algemeen commentaar nr. 14 van 2013 heeft uiteengezet²⁵.

- **Monitoring, evaluatie en gegevensverzameling**

Voor een transparant beleid is een onafhankelijke **monitoring en evaluatie** van cruciaal belang. Naast de evaluatie door de overheid zelf, kan het middenveld hier een belangrijke rol in spelen, bijvoorbeeld door het bezoeken van terugkeerwoningen.

Op dit moment verzamelen de bevoegde overheidsdiensten geen kindspecifieke gegevens. Er zijn geen cijfers over de duur van de vasthouding van gezinnen met kinderen, over de nationaliteit en leeftijd van deze kinderen, of ze daarna verdwijnen of niet. De impact van de toegepaste maatregelen op de kinderen wordt ook niet onderzocht. Zonder deze gegevens is het onmogelijk om een gedegen migratie- en terugkeerbeleid dat in overeenstemming met het belang van het kind is te voeren. Daarom pleiten we voor een **onderzoek naar en de regelmatige publicatie** van specifieke cijfers en gegevens over onder meer kinderen in de terugkeerwoningen.

In dit opzicht verwijzen we nogmaals naar de recentste Slotbeschouwingen van het VN-Kinderrechtencomité, waarin de aanbeveling werd geformuleerd om “*het gecentraliseerde systeem voor het verzamelen van gegevens te verbeteren [...] uitgesplitst naar [...] etnische en nationale afkomst, [...] migratie- en sociaaleconomische status, teneinde de analyse van de situatie van alle kinderen te vergemakkelijken*” (§ 11.a).

De Kinderrechtencoalitie Vlaanderen en la Coopération des ONG pour les Droits de l'Enfant, beide lidorganisaties van het Platform Kinderen op de vlucht, hebben een rol te vervullen in de rapportage voor het VN Comité voor de rechten van het kind. Opdat zij deze rapporterende rol zouden kunnen uitoefenen, vragen we als middenveld dan ook om actuele, correcte en volledige informatie over alle (alternatieve) vormen van immigratiedetentie waarbij kinderen betrokken zijn.

We roepen ook op tot een regelmatige en transparante evaluatie van alternatieven voor detentie om eventuele verbeteringen mogelijk te maken. In dit opzicht beveelt het Adviesorgaan van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind eveneens aan om bestaande alternatieven voor opsluiting te evalueren met een op kinderrechten gebaseerde aanpak²⁶. Evaluatierapporten vanuit ngo's kunnen een dergelijke evaluatie van overheidswege niet geheel vervangen.

²⁵ United Nations, Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, CRC/C/GC/14.

²⁶ Adviesorgaan Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind (NCRK), Advies betreffende de rechten van kinderen in migratie in België, Aangenomen op 29/06/2020, p.10.

3. Paragraafsgewijze bespreking van de nieuwe Artikelen 74/9 en 74/19 volgens wetsvoorstel DOC 55 0892/001:

Voorstel nieuw Artikel 74/9

§ 1. Een gezin met minderjarige kinderen dat het Rijk is binnengekomen zonder te voldoen aan de in artikel 2 of 3 gestelde voorwaarden of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn of wiens verblijf onregelmatig is, **wordt niet in detentie geplaatst**.

Het gezin met minderjarige kinderen kan echter wel, op basis van een individuele analyse met het belang van het kind als hoofdbekommernis, worden ondergebracht in een woonunit als bepaald bij artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, indien minder dwingende alternatieve maatregelen niet kunnen worden toegepast.

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 74/9, §1, eerste lid, wijzen we allereerst op een tegenstrijdigheid. Waar het in de Nederlandse versie luidt: “Een gezin met minderjarige kinderen dat het Rijk is binnengekomen zonder te voldoen aan de in artikel 2 of 3 gestelde voorwaarden of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn of wiens verblijf onregelmatig is, **wordt niet in detentie geplaatst**.”, staat er in het Frans: “Une famille avec enfants mineurs qui a pénétré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées aux articles 2 ou 3, ou dont le séjour a cessé d’être régulier ou est irrégulier, **n’est en principe pas placée en détention**”. Alhoewel er in de samenvatting voorafgaand aan het wetsvoorstel staat dat: “Cette proposition de loi instaure **une interdiction de principe et absolue** de la mise en détention de mineurs pour des raisons migratoires.”, zijn we bezorgd dat de Franstalige versie van het voorgestelde artikel 74/9, §1, lid 1, de mogelijkheid openlaat om gezinnen met minderjarige kinderen vast te houden, wat onzes inziens niet de intentie van de indieners van het voorstel was.

Daarnaast werd deze paragraaf en dus het verbod op detentie enkel geformuleerd ten aanzien van families met minderjarige kinderen in onwettig verblijf op het grondgebied en niet voor verzoekers om internationale bescherming aan de grens (zie §2). Met het oog op een absoluut verbod, zoals aangekondigd door de tekst, opteren we voor een overkoepelend artikel in de vreemdelingenwet dat detentie van gezinnen met minderjarige kinderen omwille van migratieredenen verbiedt, onafhankelijk van de specifieke juridische situatie. We pleiten er dus voor om in dit artikel ook te anticiperen op gezinnen die het grondgebied proberen binnen te komen en deze families onder de werkings sfeer van dit artikel op te nemen.

We wijzen er bovendien op dat verzoekers om internationale bescherming (aan de grens) niet kunnen vastgehouden worden om de enkele reden dat ze een verzoek om internationale bescherming indienen. Artikel 8, lid 1 van de Opvangrichtlijn luidt namelijk: “De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat hij een verzoeker is overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming”²⁷. Bijgevolg moeten onzes inziens de gevallen waarin verzoekers om internationale bescherming (aan de grens) kunnen vastgehouden worden in een terugkeerwoning limitatief worden opgesomd en dit in overeenstemming met artikel 8 van de Opvangrichtlijn.

Bij wijze van volledigheid pleiten we ervoor om de verwijzing naar artikel 74/8, §1 Vreemdelingenwet, waarin de gesloten centra hun wettelijke basis vinden, op te nemen in artikel 74/9, §1.

²⁷ RICHTLIJN 2013/33/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

We verwelkomen dat het wetsvoorstel voorziet in een individuele analyse met het hoger belang van het kind als centraal element alvorens eventueel tot een onderbrenging in een woonunit zoals bepaald bij artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 over te gaan. De woonunits moeten hierbij gelden als uiterste remedie, als meest dwingende alternatief voor detentie, en staan bijgevolg aan het uiterste einde van het cascadesysteem dat moet voorzien in andere en minder dwingende alternatieve maatregelen die eerst overwogen en geprobeerd moeten worden. We merken op dat het voorgestelde artikel 74/9 noch in een maximumtermijn voor vasthouding in de terugkeerwoningen voorziet, noch in een schriftelijke beslissing tot vasthouding die de feitelijke en juridische gronden vermeldt waarop deze is gebaseerd, inclusief de gemaakte afweging m.b.t. het hoger belang van het kind, de redenen waarom vasthouding noodzakelijk en proportioneel wordt geacht, evenals de eerder toegepaste of overwogen minder dwingende maatregelen.

We stellen vast dat het wetsvoorstel spreekt van “minder dwingende alternatieve maatregelen”, maar niet specificeert welke deze maatregelen zijn. We herinneren eraan dat artikel 110quaterdecies 1° tot 3° van het Vreemdelingenbesluit voorziet in drie “preventieve maatregelen om het risico op onderduiken te vermijden”, maar dat deze maatregelen in de praktijk niet worden toegepast (zie ook pp. 4-6 supra). Nochtans zouden deze maatregelen kunnen worden aangewend als “minder dwingende alternatieve maatregelen” alvorens over te gaan tot een eventuele vasthouding in de woonunits.

Het Platform doet bijgevolg de volgende **amendementsvoorstellen**:

§ 1. Een gezin met minderjarige kinderen dat het Rijk *tracht binnen te komen of is binnengekomen zonder te voldoen aan de in artikel 2 of 3 gestelde voorwaarden of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn of wiens verblijf onregelmatig is, wordt in geen enkel geval in detentie geplaatst in een centrum zoals bepaald bij het Koninklijk Besluit houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.*

Het gezin met minderjarige kinderen bedoeld in §1 kan echter wel, in laatste instantie en met het oog op het overgaan tot de verwijdering, voor een zo kort mogelijke periode, en op basis van een individuele analyse met het belang van het kind als hoofdbekommernis, worden ondergebracht in een woonunit als bepaald bij artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, indien per geval is aangetoond dat minder dwingende alternatieve maatregelen als bepaald bij artikel 74/9, §3 van de wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en bij artikel 110quaterdecies van het koninklijk besluit betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen zijn toegepast en in het geval van het betrokken gezin niet afdoende zijn of niet kunnen worden toegepast

§ 2. Het gezin met minderjarige kinderen dat tracht het Rijk binnen te komen zonder aan de voorwaarden, gesteld in artikel 2 of 3 te voldoen, kan, met het oog op het overgaan tot de verwijdering, voor een zo kort mogelijke periode, en op basis van een individuele analyse met het belang van het kind als hoofdbekommernis worden ondergebracht in een woonunit als bepaald bij artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, indien minder dwingende alternatieve maatregelen niet kunnen worden toegepast.

Het is een hele stap vooruit dat het wetsvoorstel voorziet in een individuele analyse die het belang van het kind aftoetst voorafgaand aan een eventuele plaatsing in een woonunit, en dit als uiterste remedie en voor een zo kort mogelijke periode. Toch maken we de volgende kanttekeningen bij het voorgestelde Art. 74/9, §2: (1) wat is een “zo kort mogelijke periode” en (2) wie zal de “*individuele analyse met het belang van het kind als hoofdbekommernis*” uitvoeren?

We herhalen dat om de terugkeewoningen als een echt sluitstuk van het terugkeerbeleid betreffende gezinnen met minderjarige kinderen te kunnen beschouwen, er gelijktijdig geïnvesteerd moet worden in “minder dwingende alternatieve maatregelen”. Het kan niet de bedoeling zijn dat het aantal terugkeewoningen op het Belgische grondgebied fors wordt uitgebreid om dan alle gezinnen met een bevel om het grondgebied te verlaten hierin onder te brengen. De bestaande alternatieven zoals de thuisbegeleiding en de “preventieve maatregelen om het risico op onderduiken te vermijden” moeten worden toegepast, geëvalueerd, en indien nodig verbeterd. Daarnaast moeten andere alternatieven voor detentie worden ontwikkeld. Wereldwijd bestaan er inspirerende alternatieve maatregelen, zoals het kiezen van een borgsteller, het kiezen van een woonplaats, de toewijzing van een woonplaats, het wonen in een gemeenschap of thuisbegeleiding. Zoals we hierboven reeds stelden, moeten alternatieven voor detentie de grondrechten van de betrokken personen waarborgen en pleiten we voor het model van *community-based case management*, waarbij gezinnen in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven en een intensieve en holistische tweesporenbegeleiding krijgen die hen in staat stelt om zelf mee te werken aan een duurzame oplossing voor hun situatie. Daarbij moet gekeken worden naar drempels voor zowel verblijf als terugkeer.

We doen voor §2 dezelfde **amendementsvoorstellen** als voor §1: *Het gezin met minderjarige kinderen dat tracht het Rijk binnen te komen zonder aan de voorwaarden, gesteld in artikel 2 of 3 te voldoen, kan, met het oog op het overgaan tot de verwijdering, voor een zo kort mogelijke periode, en op basis van een individuele analyse met het belang van het kind als hoofdbekommernis worden ondergebracht in een woonunit als bepaald bij artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, indien per geval is aangetoond dat minder dwingende alternatieve maatregelen als bepaald bij artikel 74/9, §3 van de wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en bij artikel 110quaterdecies van het koninklijk besluit betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen zijn toegepast en in het geval van het betrokken gezin niet afdoende zijn of niet kunnen worden toegepast*

§ 3. Het gezin bedoeld in § 1 krijgt de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden in een eigen woning te verblijven, tenzij één van de gezinsleden zich bevindt in één van de gevallen voorzien in artikel 3, eerste lid, 5° tot 7°. De voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen, worden geformuleerd in een overeenkomst die wordt gesloten tussen het gezin en de Dienst Vreemdelingenzaken.

(§3, tweede lid) De Koning bepaalt de inhoud van deze overeenkomst, alsook de sancties die worden opgelegd indien de overeenkomst niet wordt gerespecteerd.

(§3, derde lid) Slechts indien het gezin zich niet houdt aan de voorwaarden bedoeld in het tweede lid, kan het gezin, op basis van een individuele analyse met het belang van het kind als hoofdbekommernis, voor een beperkte tijd worden geplaatst in een woonunit als bepaald bij artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, indien minder dwingende alternatieve maatregelen niet kunnen worden toegepast.

(§3, vierde lid) *Indien het gezin in de onmogelijkheid verkeert om in een eigen woning te verblijven, dan zal het onder dezelfde voorwaarden, maar op basis van een individuele analyse met het belang van het kind als hoofdbekommernis, een verblijfplaats toegewezen worden in een woonunit als bepaald bij artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, indien minder dwingende alternatieve maatregelen niet kunnen worden toegepast.*

Als Platform verwelkomen we het voorstel dat gezinnen enkel na een voorafgaande individuele analyse die het hoger belang van het kind centraal stelt én indien andere, minder dwingende maatregelen niet afdoende blijken in een woonunit geplaatst kunnen worden. We stellen ons wel de vraag wat de indieners van het voorstel met de woorden “indien minder dwingende alternatieve maatregelen niet kunnen worden toegepast” specifiek voor ogen hadden. Betekent dit dat er geanalyseerd zal worden of een bepaalde alternatieve en minder dwingende maatregel is aangepast aan de situatie van een specifiek gezin en of al dan niet besloten zal worden dat deze maatregel kan worden toegepast? Of betekent dit dat de alternatieve en minder dwingende maatregel sowieso zal worden toegepast en dat men pas na een mislukte poging (onderduiken, schending van opgelegde voorwaarden, ...) zal besluiten dat een maatregel niet (meer) kan worden toegepast? Wij zijn van mening dat deze formulering te veel interpretatieruimte openlaat voor de Dienst Vreemdelingenzaken. Idealiter moet de overheid voorzien in een breed gamma aan alternatieve en minder dwingende maatregelen zodat men per geval kan beslissen welke maatregel het best aangepast is aan de situatie van de betrokken gezinsleden. Pas indien een minder dwingende alternatieve maatregel is toegepast en deze niet afdoende blijkt, kan tot een volgende, dwingendere maatregelen worden overgegaan.

Als Platform zijn we bezorgd over de impact van deze alinea voor dak- en thuisloze gezinnen zonder wettig verblijf. Zullen zij sowieso in een woonunit terecht komen omdat zij niet over een eigen woning beschikken? Wij bevelen ten sterkste aan om voor deze gezinnen gepaste andere, minder dwingende alternatieve maatregelen uit te werken. Hier zijn onder meer de “**preventieve maatregelen** om het risico op onderduiken te vermijden” zoals bepaald in Art. 110^{quaterdecies} Vreemdelingenbesluit denkbaar. In dit herinneren we echter ook aan het Koninklijk besluit van **24 juni 2004** tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten voor het verlenen van **materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft**. Vroeger werden deze gezinnen in Fedasil-centra opgevangen, waar ze begeleid werden naar een wettig verblijf in België of een terugkeer. Sinds enkele jaren is de praktijk sterk veranderd en worden gezinnen automatisch naar terugkeerwoningen gestuurd. Het Platform meent dat het recht op materiële hulp, zoals voorzien in de wet, in de praktijk werd uitgehold. Het resultaat is dat steeds minder gezinnen een beroep doen op hun recht op materiële hulp. Ze komen vaak in de daklozenopvang en op straat terecht. We bevelen aan om het recht op materiële hulp voor deze gezinnen in ere te herstellen, zoals voorzien in Art. 60 Opgangwet, Art. 75 OCMW-wet en het KB van juni 2004.

Bijgevolg doen we volgende **amendementsvoorstellen** voor §3 artikel 74/9:

(§3, eerste lid) *Het gezin bedoeld in § 1 krijgt de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden in een eigen woning te verblijven, tenzij één van de gezinsleden zich bevindt in één van de gevallen voorzien in artikel 3, eerste lid, 5° tot 7° én de jeugdrechter niet heeft beslist dat een scheiding van het gezin hier in het hoger belang van het kind is (cfr. §4). De voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen, worden geformuleerd in een overeenkomst die wordt gesloten tussen het gezin en de Dienst Vreemdelingenzaken.*

(§3, tweede lid) *De Koning bepaalt de inhoud van deze overeenkomst, alsook de sancties die worden opgelegd indien de overeenkomst niet wordt gerespecteerd.*

(§3, derde lid) *Slechts indien het gezin zich niet houdt aan de voorwaarden bedoeld in het tweede lid, kan het gezin, op basis van een individuele analyse met het belang van het kind als hoofdbekommernis, voor een beperkte tijd worden geplaatst in een woonunit als bepaald bij artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, indien per geval is aangetoond dat minder dwingende alternatieve maatregelen zijn toegepast en in het geval van het betrokken gezin niet afdoende zijn of niet kunnen worden toegepast*

(§3, vierde lid) *Indien het gezin in de onmogelijkheid verkeert om in een eigen woning te verblijven, dan zal het onder dezelfde voorwaarden, maar op basis van een individuele analyse met het belang van het kind als hoofdbekommernis, een verblijfplaats toegewezen worden in een woonunit als bepaald bij artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, indien per geval is aangetoond dat minder dwingende alternatieve maatregelen zijn toegepast en in het geval van het betrokken gezin niet afdoende zijn of niet kunnen worden toegepast. Gezinnen als bedoeld in §3, vierde lid, hebben recht op materiële hulp als bepaald bij artikel 60 van de wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen van 12 januari 2007, artikel 57§2 van de Organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 8 juli 1976 en het Koninklijk besluit van 24 juni 2004 tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten voor het verlenen van materiële hulp aan een minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft.*

§ 4. Wanneer een gezinslid zich in een situatie bevindt als bedoeld in artikel 3, eerste lid, 5° tot 7°, kunnen ten aanzien van dat gezinslid bijzondere maatregelen worden genomen, terwijl ten aanzien van de andere gezinsleden maatregelen kunnen worden genomen die minder dwingend zijn en meer rekening houden met het hoger belang van het kind. Bijgevolg kan, in het hogere belang van het kind, de eenheid van het gezin uitzonderlijk worden verbroken.

Deze paragraaf laat het toe de eenheid van het gezin te verbreken, wanneer een gezinslid geacht wordt de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden, en wanneer dit in het hogere belang van het kind is.

We stellen vast dat de indieners van het voorstel rekening hebben gehouden met het advies nr. 63.687/4 van 4 juli 2018 van de Raad van State dat stelt dat “op de persoon die een bedreiging vormt, wel degelijk bijzondere maatregelen van toepassing moeten zijn, maar niet op zijn hele gezin, laat staan op zijn minderjarige kinderen. Het ware derhalve raadzaam ervoor te zorgen dat bijzondere maatregelen worden getroffen ten aanzien van de persoon die een bedreiging vormt, **maar dat er voor de andere gezinsleden andere, minder dwingende maatregelen worden getroffen, waarbij meer rekening wordt gehouden met het hoger belang van het kind.**”

Verder stelde de Raad van State in zijn advies dat: « *In verband met de vraag of een dergelijke maatregel, die als gevolg heeft dat gezinsleden gescheiden worden en dat de gezinseenheid dus verbroken wordt, aanvaardbaar is, kan, in navolging van de stellers van het voorstel, immers worden gesteld dat de maatregel, in het hoger belang van het kind, in sommige geval per geval te beoordelen omstandigheden, te verkiezen is boven de vasthouding van heel het gezin.*”

Als Platform Kinderen op de vlucht zien we deze paragraaf echter kritisch. Ten eerste beschikken we in België reeds over straf- en jeugdrecht, die kunnen beslissen dat een gezin gescheiden moet worden, respectievelijk op basis van elementen uit het strafrecht of omwille van het hoger belang van

het kind. Ook Myria merkt op dat het optreden van een jeugdrechter hier wenselijk zou kunnen zijn²⁸. Het is dus **niet noodzakelijk** om in de Vreemdelingenwet nogmaals te voorzien in een mogelijkheid om gezinnen te scheiden voor de redenen voorzien in artikel 3, eerste lid, 5° tot 7°.

Het lijkt ons ook belangrijk dat, als expliciet wordt gekozen voor de mogelijkheid om gezinsleden te scheiden, er een systeem wordt opgezet dat het mogelijk maakt om het belang van het kind in een dergelijke situatie deskundig te beoordelen. Het zal ook nodig zijn om te beoordelen of een dergelijk besluit tot scheiding van gezinsleden in overeenstemming is met artikel 9 van het IVRK, dat betrekking heeft op het recht van het kind om niet van zijn of haar ouders te worden gescheiden. Dit vraagt dus eveneens voor een evaluatie van het hoger belang van het kind in overeenstemming met de richtlijnen van het VN-Kinderrechtencomité zoals beschreven in Algemene Commentaar nr. 14.

Ten tweede is de discretionaire beslissingsmacht die de Dienst Vreemdelingenzaken heeft om te bepalen of er “geacht wordt” dat een persoon de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid kan schaden **disproportioneel** in het licht van de gevolgen die het verbreken van de eenheid van het gezin voor een kind heeft. Het op een hoopje gooien van de termen “openbare rust”, « openbare orde » en “nationale veiligheid” lijken ons op zich sowieso al problematisch. In het licht van de zwaarwegende gevolgen (scheiding van familieleden) die een categorisering als mogelijk gevaar voor de “openbare rust”, “openbare orde” of “nationale veiligheid” met zich meebrengt, verdienen deze noties duidelijke definities en criteria ter vaststelling van het mogelijke gevaar²⁹.

Deze maatregel voldoet bijgevolg niet aan de rechtsbeginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Bijgevolg doen we volgend **amendementsvoorstel** voor §4: *Wanneer een gezinslid zich in een situatie bevindt als bedoeld in artikel 3, eerste lid, 5° tot 7°, kunnen ten aanzien van dat gezinslid afzonderlijk bijzondere maatregelen worden genomen, wanneer ook een jeugdrechter oordeelt dat dit in het hogere belang van het kind is, terwijl ten aanzien van de andere gezinsleden maatregelen kunnen worden genomen die minder dwingend zijn en meer rekening houden met het hoger belang van het kind. Bijgevolg kan de eenheid van het gezin uitzonderlijk worden verbroken.*

§ 5. Het gezin bedoeld in de paragrafen 1 tot 3 krijgt een ondersteunende ambtenaar toegewezen, die hen begeleidt, informeert en adviseert.”

Als Platform Kinderen op de vlucht benadrukken we het belang van een onafhankelijke gezinsbegeleider die in nauw overleg staat met de terugkeerfunctionaris van DVZ en de gezinnen in kwestie op een holistische manier begeleidt in zoveel mogelijk levensdomeinen. We verwijzen hier graag naar de methodiek van *case management*, zie pp. 4-5 onder het luik “Alternatieven voor detentie”.

Het opbouwen van een vertrouwensband is primordiaal voor het slagen van dit begeleidingswerk, dit is onzes inziens moeilijk, zo niet onmogelijk, indien de begeleider een “ondersteunende ambtenaar”, of m.a.w. een “terugkeercoach” van de Dienst Vreemdelingenzaken is.

²⁸ Federaal Migratiecentrum, MyriaDocs #5, Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België, Terugkeer, tegen welke prijs? November 2017, pp. 42-43.

²⁹ Zie in dit verband Myria's uiteenzetting over het soms vage karakter van het begrip openbare orde, dat nochtans belangrijke gevolgen heeft op vlak van detentie en verwijdering: Federaal Migratiecentrum, Jaarverslag Migratie 2013, "Uitdaging onder de loep: openbare orde, detentie en verwijdering", pp. 196-202.

Voorstel nieuwe Artikel 74/19:

Art 74/19.

De niet-begeleide minderjarigen, en de minderjarigen van de minderjarigheid nog niet is komen vast te staan, mogen niet worden vastgehouden op plaatsen in de zin van artikel 74/8, § 2.

Vandaag is de detentie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen reeds bij wet verboden (Art. 74/19). Er is echter een lacune met betrekking tot personen die beweren minderjarig te zijn, maar waarvan de minderjarigheid door de Dienst Voogdij of de Dienst Vreemdelingenzaken in twijfel wordt getrokken. Wij herinneren eraan dat de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa heeft aanbevolen dat "*la détermination de l'âge devrait être uniquement entreprise en cas de doutes raisonnables sur le fait que la personne est mineure. Cette démarche devrait être fondée sur la présomption de minorité par une autorité indépendante qui procédera dans un certain délai à une évaluation multidisciplinaire. [...] Si la minorité de l'intéressé reste incertaine, celui-ci devrait avoir le bénéfice du doute. Les décisions liées à l'évaluation devraient être susceptibles de recours administratifs ou judiciaires.*"³⁰ De Belgische autoriteiten moeten dus de beginselen van het vermoeden van minderjarigheid en van het voordeel van de twijfel volgen wanneer zij geconfronteerd worden met een persoon die verklaart niet-begeleide minderjarige vreemdeling te zijn. Onlangs heeft de Raad van Europa ook een gids gepubliceerd over leeftijdsbepaling voor kinderen in migratie, waarin het vermoeden van minderjarigheid een centrale rol speelt³¹. Tot slot heeft ook het VN-Kinderrechtencomité geoordeeld dat een persoon die aan een procedure voor leeftijdsbepaling wordt onderworpen, van dit vermoeden van minderjarigheid moet profiteren en gedurende deze hele procedure als een kind moet worden behandeld³². Het Platform Kinderen op de vlucht verwelkomt daarom het voorstel om in artikel 74/19 op te nemen dat niet-begeleide minderjarigen en personen waarvan de minderjarigheid betwist wordt, niet kunnen worden vastgehouden op plaatsen in de zin van artikel 74/8, § 2.

We merken op dat het woordje "waarvan" ontbreekt in het voorgestelde Art. 74/19 en om te voorkomen dat iemand wordt vastgehouden op basis van een leeftijdschatting die niet aan een rechterlijke toetsing is onderworpen, stellen we de volgende **aanpassingen** in het voorgestelde Art 74/19 voor: *De niet-begeleide minderjarigen, en de minderjarigen waarvan de minderjarigheid nog niet is komen vast te staan op basis van een definitieve rechterlijke beslissing, mogen niet worden vastgehouden op plaatsen in de zin van artikel 74/8, § 2.*

³⁰ Assemblée parlementaire, Résolution, Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe (1810/2011), para. 5.10., Le texte de la résolution est disponible à l'adresse <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17991&lang=FR>

³¹ Council of Europe, Age assessment for children in migration, A human rights-based approach, A guide for policy makers, Decembre 2019.

³² Committee on the Rights of the Child, Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 16/2017, A.L. vs. Spain, date of adoption of views 31 May 2019, para. 6.5.

Besluit

Het Platform Kinderen op de vlucht verwelkomt dus dat dit wetsvoorstel in de richting gaat van een onvoorwaardelijk verbod op de detentie van kinderen om migratieredenen. We zijn ervan overtuigd dat de terugkeewoningen een vertrekpunt voor een degelijk sluitstuk voor het terugkeerbeleid betreffende gezinnen met kinderen kunnen zijn, maar dat deze, 12 jaar na hun ingebruikname, echt wel aan een grondige evaluatie toe zijn. Een dergelijke evaluatie laat toe om de woningen en de begeleiding voor de gezinnen die er geplaatst worden op een onderbouwde manier te verbeteren en in overeenstemming te brengen met de geldende mensen- en kinderrechtennormen.

Bij wijze van slotwoord herinneren we de leden van de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer van volksvertegenwoordigers eraan dat kinderen in migratie in de eerste plaats als kinderen moeten worden behandeld, ongeacht hun migratie- en administratieve status of die van hun ouders of voogden. Elke wetgeving die een impact heeft op kinderen in migratie moet bijgevolg vanuit een kinderrechtensperspectief vertrekken.

Contact

Melanie Zonderman

Projectmedewerker **Gezinnen in precair of onwettig verblijf**

Platform Kinderen op de vlucht

Kiekenmarkt 30

1000 Brussel

T 02 210 94 91

M 0467 78 47 67

www.kinderenopdevlucht.be