

**Kamer van Volksvertegenwoordigers,
Commissie Binnenlandse Zaken
15 september 2020**

Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, over 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).

1. Inleiding

Myria, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling. Zijn opdrachten bestaan erin de overheden te informeren over de aard en de omvang van de migratiestromen, de grondrechten van vreemdelingen te beschermen en de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel te stimuleren.¹

Myria heeft toegang tot de gesloten centra, toepasbaar op plaatsen gelegen op het Belgische grondgebied, beheerd door Dienst Vreemdelingenzaken, waar de vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking van de regering wordt gesteld of wordt vastgehouden.²

In het kader van zijn jaarverslagen en sinds 2017 in een specifieke publicatie over de vasthouding, terugkeer en verwijdering van vreemdelingen publiceert Myria informatie en analyses over de detentie van kinderen.³ Myria gaf ook eerder al advies aan de Commissie Binnenlandse Zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers rond het opsluiten van minderjarige kinderen en herneemt hier een deel van die analyse, aangezien die nog steeds relevant is.⁴

¹ Wet van 17 augustus 2013 tot aanpassing van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding met het oog op de omvorming ervan tot een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel.

² Art. 44, 4° van het Koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgische 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; art. 38, 3° Koninklijk besluit van 8 juni 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op welbepaalde plaatsen, gesitueerd in het grensgebied, voorzien in artikel 74/5, § 1 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

³ Meer informatie, zie Myria, *Jaarverslag Migratie 2008*, pp. 130-133; *Jaarverslag Migratie 2009*, p. 151; *Jaarverslag Migratie 2010*, pp. 178-180; *Jaarverslag Migratie 2011*, pp. 138-139 en pp. 144-145; *Jaarverslag Migratie 2013*, p. 190; *Jaarverslag Migratie 2015*, pp. 162-164 en pp. 172-178; *Jaarverslag Migratie 2016*, pp. 230-233; *Myriadocs 5 Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017), Terugkeer, tegen welke prijs?*.

⁴ Myria, *Advies van Myria, het Federaal Migratiecentrum, over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 inzake 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 (DOC 54 3045/001)*, 2018. <https://www.myria.be/nl/publicaties/verbod-op-opsluiting-van-al-dan-niet-begeleide-minderjarigen>

2. Standpunt van Myria over de detentie van kinderen

Myria staat al jaren kritisch tegenover de Belgische praktijk inzake het vasthouden van kinderen om migratieredenen. Nadat de regering initieel aangekondigd had dat zij in het gesloten centrum 127bis specifieke units voor gezinnen ging inrichten, had Myria in zijn jaarverslag 2016 al aanbevolen *"om het verbod op de detentie van kinderen in gesloten centra in de wet vast te leggen, aangezien die praktijk in strijd wordt geacht met de belangen van het kind. De middelen die worden uitgetrokken voor de alternatieven voor detentie moeten bijgevolg worden verhoogd en er moet een regelmatige en transparante evaluatie van die alternatieven worden uitgevoerd om eventuele verbeteringen mogelijk te maken."* In de huidige context wordt er onvoldoende ingezet op het ontwikkelen, toepassen en evalueren van alternatieven voor detentie en is er derhalve nood aan een verbod op de detentie van kinderen om migratieredenen. Myria meent ook dat *"in alle administratieve beslissingen die betrekking hebben op minderjarige vreemdelingen de eenheid van het gezin en de belangen van het kind moeten worden gewaarborgd."*⁵

Dit standpunt van Myria tegen de detentie van kinderen sluit overigens aan bij dat van vele deskundigen en internationale instellingen, waaronder de Raad van Europa, de speciale VN-rapporteur inzake mensenrechten van migranten, het VN Kinderrechtencomité de speciale VN-rapporteur inzake foltering of Unicef.⁶ Eenieder is het erover eens dat opsluiting schadelijk is voor kinderen en vroeg of laat ernstige en traumatische gevolgen kan hebben voor hun lichamelijke en geestelijke gezondheid, ook al is het voor een zeer beperkte duur en zijn de omstandigheden relatief menselijk.⁷

Ook het VN-comité voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en het Comité voor de rechten van het kind dat toeziet op de interpretatie en uitvoering van het Kinderrechtenverdrag verklaarden in een gezamenlijke algemene opmerking *"dat kinderen nooit mogen worden vastgehouden om redenen die verband houden met de migratiestatus van hun ouders en dat de staten snel en onverwijld een einde moeten maken aan de detentie van kinderen om immigratieredenen en deze praktijk moeten uitroeien. Alle vormen van immigratie-gerelateerde detentie van kinderen moeten wettelijk verboden zijn en dit verbod moet in de praktijk volledig ten uitvoer worden gelegd."*⁸

⁵ Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016, De detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten centra*, pp. 232-233.

⁶ Voor een meer nauwkeurige lijst van de verschillende standpunten van de internationale instanties tot in 2016, zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016, De detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten centra*, pp. 232-233; VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Belgium*, 1 februari 2019, CRC/C/BEL/CO/5-6 https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/BEL/CRC_C_BEL_CO_5-6_33811_E.pdf.

⁷ Zie onder meer: Unicef België, *De opsluiting van migrantenkinderen in gesloten centra*, 2012, p. 10.

⁸ Gezamenlijke algemene opmerking nr. 4 (2017) van het Comité voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en nr. 23 (2017) van het Comité voor de rechten van het kind betreffende de verplichtingen van de staten met betrekking tot de mensenrechten van kinderen in het kader van internationale migraties in de herkomst-, transit-, bestemmings- en terugkeerlanden, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

3. Detentie van kinderen in België

In 2008 zijn de terugkeerwoningen geopend naar aanleiding van onder meer hevig verzet van mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties tegen de detentie van kinderen en van de eerste veroordelingen van België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor het vasthouden van een minderjarige.⁹ Die terugkeerwoningen vormden een alternatief voor het vasthouden van gezinnen met minderjarige kinderen. In 2009 werd wat tot dan toe slechts een proefproject was bekrachtigd met de goedkeuring van een koninklijk besluit dat ze een juridisch statuut en werkingsregels gaf.¹⁰ Na een wijziging van de regelgeving in 2010 konden ook aan de grens aangehouden gezinnen in die alternatieven voor detentie terecht, die werden gelijkgesteld met plaatsen gesitueerd in het grensgebied. Vanaf dat ogenblik werden minderjarige kinderen in principe niet langer in gesloten centra vastgehouden.

In 2011 werd een nieuw artikel 74/9 in de wet van 15 december 1980 ingevoerd.¹¹ In principe beoogde die wetswijziging "het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra". Dit artikel in zijn huidige vorm liet echter de mogelijkheid om gezinnen met minderjarige kinderen *de facto*, voor een zo kort mogelijke periode, in gesloten centra vast te houden, op voorwaarde dat de centra zijn aangepast aan hun behoeften. Begrippen als "aangepaste huisvesting" of "beperkte duur" worden evenwel niet verduidelijkt.¹² Op basis van deze juridische grondslag werden in het centrum 127bis nieuwe gesloten units voor gezinnen ingericht, die op 11 augustus 2018 geopend werden. Een nieuw koninklijk besluit, tot wijziging van het koninklijk besluit dat de werking van de gesloten centra regelt, waarin de specifieke regels voor gezinnen waren opgenomen werd op 1 augustus 2018¹³ gepubliceerd.

Myria bezocht de gezinsunits na opening in mei en september 2018 en was van mening dat het gevoel van opsluiting nog zeer aanwezig was, ondanks de aanwezige voorzieningen (zoals spelletjes, recreatiemateriaal en dekzeilen op de afsluitingen). Daarenboven stelde Myria vooral vast dat door de nabijheid van Brussels Airport er, met name buiten de woningen, sprake was van sterke geluidsoverlast.

Tussen de opening van deze nieuwe units op 14 augustus 2018 en het einde van dat jaar werden er 4 verschillende gezinnen vastgehouden voor periodes van 6 tot 27 dagen per opsluiting. Een van de gezinnen werd tweemaal vastgehouden. Het gaat voor die periode in totaal om 5 ouders en hun 14 kinderen, onder wie 12 minderjarigen. Opvallend is dat het eerste gezin dat daar vastgehouden werd er al tijdens de maximale detentieperiode heeft verbleven en vervolgens naar een terugkeerwoning is

⁹ EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*, 12 oktober 2006, nr. 13178/03. Later volgden nog twee andere veroordelingen wegens het vasthouden van minderjarigen in gesloten centra die ongeschikt werden geacht, zie: EHRM, *Muskhadzhiyeva e.a. t. België*, 19 januari 2010, 41442/07; EHRM, *M.A. e.a. t. Litouwen*, 13 december 2011, § 15297, 09.

¹⁰ KB van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, in de zin van 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.

¹¹ Wet van 16 november 2011 tot invoeging van artikel 74/9 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, inzake het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra, *BS*, 17 februari 2012.

¹² Het Grondwettelijk Hof heeft zich uitgesproken over het beroep tot nietigverklaring tegen deze wet (GwH, 19 december 2013, nr. 166/2013). In zijn arrest verwerpt het Hof het beroep maar geeft het toch enkele interpretaties over de voorwaarden voor deze detentie.

¹³ Koninklijk besluit van 22 juli 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.

overgeplaatst, wat eigenlijk de vorige stap in het cascadesysteem¹⁴ zou horen te zijn. Bovendien werd het gezin 4 dagen later, nadat het de terugkeerwoning was ontvlucht, opnieuw opgepakt en in de gezinsunits ondergebracht. Dit was niet het enige gezin dat voor de maximale duurtijd vastgehouden werd. In totaal werden er tussen 14 augustus 2018 en 4 april 2019 9 gezinnen (met samen 20 kinderen) vastgehouden in de gesloten units. Daarnaast werden 6 gezinnen meer dan 14 dagen vastgehouden, waarvan 4 meer dan 24 dagen en binnen die laatste groep zelfs 1 meer dan 54 dagen (met een pauze van 4 dagen in een terugkeerwoning). Uit deze cijfers blijkt dat deze detentie niet van korte duur is.

Op 25 september 2018 had het VN-Comité voor de Rechten van het Kind, als antwoord op een individuele klacht van het gezin, een voorlopige maatregel genomen en België verzocht het gezin uit het centrum waar het werd vastgehouden vrij te laten. Aan deze voorlopige maatregel werd evenwel geen gevolg gegeven en het gezin werd uiteindelijk op 9 oktober 2018 verwijderd van het Belgische grondgebied. Volgens Myria roept de houding van de Belgische staat om de door het Comité uitgesproken voorlopige maatregel niet toe te passen, vragen op en schept dit een betreurenswaardig precedent.

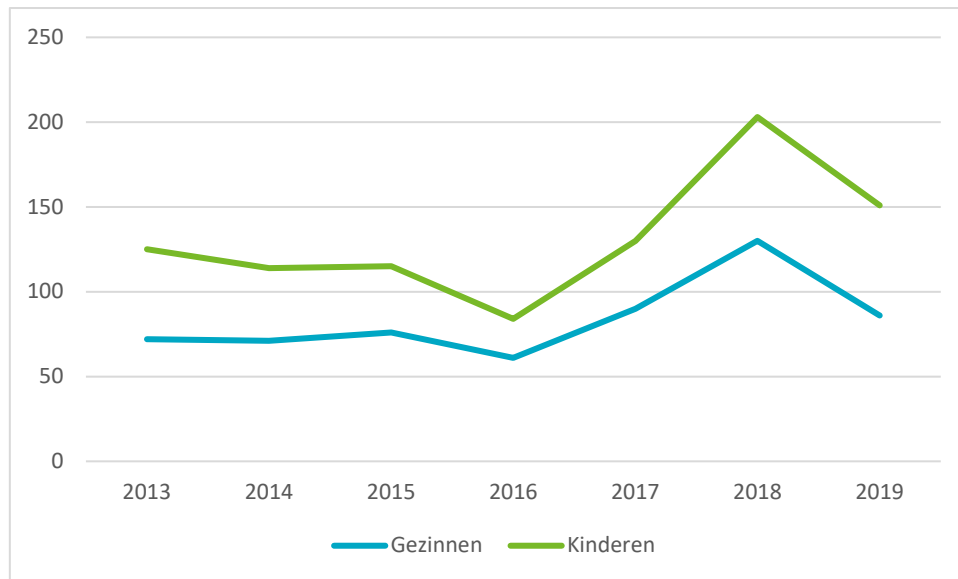
Tegen een aantal bepalingen van het voormelde koninklijk besluit van 2018 werd beroep ingesteld door de orde van Franstalige en Duitstalige balies en een heel aantal vzw's. De Raad van State schorste artikel 13 van het voormelde koninklijk besluit van 2018¹⁵, waardoor gezinnen met kinderen niet langer vastgehouden konden worden. Het belangrijkste motief hiervoor is het feit dat minderjarige kinderen aan belangrijke geluidsoverlast blootstaan in de gesloten units. Deze rechtspraak ligt in de lijn van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat Frankrijk heeft veroordeeld wegens de detentie van minderjarigen¹⁶ omwille van de blootstelling aan aanzienlijke geluidsoverlast in een gesloten centrum in de onmiddellijke nabijheid van de landingsbanen van een luchthaven. Het vernietigingsarrest van de Raad van State wordt eind september verwacht, maar Dienst Vreemdelingenzaken gaf reeds aan de intentie te hebben van zodra dit mogelijk is de vasthouding van kinderen te hervatten.

Voorts moet erop worden gewezen dat zelfs voor de opening van deze units en ondanks het bestaan van de terugkeerwoningen, gezinnen met minderjarige kinderen toch soms in een gesloten centrum werden en worden vastgehouden voor een korte periode, doorgaans minder dan vierentwintig uur, ofwel bij hun aankomst aan de grens op de luchthaven (met het oog op teruggrijping, of vóór een overplaatsing naar een terugkeerwoning), of vóór hun gedwongen verwijdering. Zo ging het in 2019 om 86 gezinnen met samen 151 minderjarige kinderen, in 2018 om 130 gezinnen met samen 203 minderjarige kinderen, in 2017 om 90 gezinnen met samen 130 minderjarigen, die in gesloten centra werden vastgehouden (doorgaans in het transitcentrum Caricole). Onderstaande figuur geeft de evolutie in de afgelopen jaren weer.

¹⁴ Dit systeem voorziet dat gezinnen met minderjarige kinderen in een gesloten centrum geplaatst kunnen worden als geen minder dwingende maatregelen mogelijk zijn. Het wordt voor gezinnen die tegengehouden worden aan de grens voorzien door het koninklijk besluit van 22 juli 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 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. Voor gezinnen die in irregulier verblijf zijn op het grondgebied wordt het voorzien in art. 74/9, §§ 1 en 3 van de wet van 15 december 1980.

¹⁵ RvS, 4 april 2019, nr. 244.190.

¹⁶ EHRM, *M. e.a. t. Frankrijk*, 12 juli 2016, 33201/11; *A.B. e.a. t. Frankrijk*, 12 juli 2016, 11593/12; *A.M. e.a. t. Frankrijk*, 12 juli 2016, 24587/12; *R.C. e.a. t. Frankrijk*, 12 juli 2016, 76491/14; *R.K. e.a. t. Frankrijk*, 12 juli 2016, 68264/14. zie Myria, *Myriadoc 5 Detentie, terugkeer en verwijdering*, november 2017, p. 46.



Aantal ingeschreven gezinnen met minderjarige kinderen en aantal begeleide kinderen in het transitcentrum Caricole 2013-2019 (Bron: Jaarverslagen transitcentrum Caricole)

Ten slotte is de situatie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen verschillend aangezien op grond van artikel 74/19 van de wet van 15 december 1980, "*niet-begeleide minderjarigen niet mogen worden vastgehouden op plaatsen in de zin van artikel 74/8, § 2*". Niet-begeleide minderjarigen die tegengehouden worden aan de grens worden geplaatst in open observatie- en oriëntatiecentra, die in zulke omstandigheden worden gelijkgesteld aan een welbepaalde plaats gesitueerd in het grensgebied¹⁷. Dit is echter niet het geval wanneer er twijfel bestaat rond de minderjarigheid. In een dergelijk geval wordt de minderjarige voor de duur van de test vastgehouden in een gesloten centrum. Het leeftijdsonderzoek moet plaatsvinden binnen drie werkdagen na aankomst aan de grens, wat uitzonderlijk verlengd kan worden met drie bijkomende werkdagen.¹⁸

¹⁷ Art. 41, §1 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (Hierna: Opvangwet).

¹⁸ Art. 41, §2, tweede lid Opvangwet.

4. Alternatieven voor detentie

Volgens Myria moet een wettelijke verankering van het verbod op detentie van minderjarigen gepaard gaan met het uitbreiden van de alternatieven voor de opsluiting. Myria beveelt derhalve aan dat het wetsvoorstel aangevuld wordt met een verplichting om de alternatieven voor detentie verder uit te breiden. Op dit ogenblik bestaan er voor de gezinnen met minderjarige kinderen twee alternatieven voor detentie: thuisverblijf en de terugkeerwoningen. Er moeten andere alternatieven voor detentie ontwikkeld en geïmplementeerd worden, zoals het regelmatig rapporteren bij de autoriteiten, de afgifte van een identiteitsbewijs, of de storting van een financiële garantie, de keuze van een garant, een aangewezen verblijfplaats, gemeenschappelijk wonen, etc. De opvangrichtlijn, omgezet door een wet die in maart 2018 in werking trad, vermeldt expliciet dat staten moeten voorzien in alternatieve maatregelen voor de detentie van verzoekers om internationale bescherming, maar het koninklijk besluit dat deze alternatieven moet implementeren, is nog niet goedgekeurd.

4.1. Thuisverblijf

Dit is een alternatief voor detentie dat in 2014 werd ingevoerd en waardoor gezinnen die irregulier op het grondgebied verblijven onder bepaalde voorwaarden in hun eigen woning mogen blijven wonen in plaats van te worden opgesloten. Daartoe moeten zij een overeenkomst ondertekenen waarin de voorwaarden en sancties bij niet-naleving zijn vastgelegd, met name het vasthouden van het betrokken gezin met minderjarige kinderen in een woonunit.¹⁹

In 2016 werden 111 gezinnen opgeroepen, waarvan er 73 (65%) op de eerste oproep hebben gereageerd. Slechts 10 gezinnen hebben de overeenkomst ondertekend met het oog op hun begeleiding; 2 gezinnen (1,8%) hebben zich akkoord verklaard met een vrijwillige terugkeer. In 2017 werden 118 gezinnen gecontacteerd; 15 hebben de overeenkomst met het oog op hun begeleiding ondertekend, 2 zijn teruggekeerd. Sinds 2018 zijn er geen cijfers meer beschikbaar. Myria benadrukt het belang van actuele cijfers hieromtrent en betreurt dat die niet beschikbaar zijn.

Uit deze cijfers blijkt dat van de hoofdverblijfplaats als alternatief voor opsluiting nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Myria heeft evenwel geen cijfers over het aantal gezinnen dat in aanmerking had kunnen komen voor dit alternatief (meer bepaald het aantal gezinnen dat gedurende deze periodes een beslissing tot uitwijzing heeft ontvangen die vervolgens niet werd uitgevoerd, hoewel zij geen verblijfsrecht hadden verkregen). Het zou interessant zijn dat de overheid informatie zou bekendmaken over het aantal personen dat voor die alternatieven in aanmerking zou kunnen komen.

Hoewel een dergelijke overeenkomst theoretisch kan worden gesloten met elk gezin dat het bevel krijgt om het grondgebied te verlaten en in een privéwoning woont, is het opgezette systeem in de praktijk moeilijk toe te passen. Wanneer een gezin een bevel krijgt om het grondgebied te verlaten, moet de gemeente normaal gesproken een fiche invullen met allerlei informatie die het mogelijk zal maken bepaalde gezinnen te selecteren. Door het gebrek aan middelen en personeel is het moeilijk om die gezinnen te volgen. Derhalve gebeurt de follow-up bij de gemeente (en niet thuis), meestal door een ambtenaar van SEFOR die naar de gemeente waar het gezin wordt opgeroepen gaat. Het gaat dus ook niet om een echte thuisondersteuning van het gezin op langere termijn om een vertrouwensrelatie tot stand te brengen. Myria meent dat het interessant zou zijn indien de overheid een evaluatie van dit alternatief voor detentie zou uitvoeren, zodat een beter inzicht in de mogelijkheden en uitdagingen bekomen wordt.

¹⁹ Art. 74/9, §3 van de Vreemdelingenwet en art. 3 Koninklijk besluit van 17 september 2014 tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Van het KB van 17 september 2014 werden bij arrest van de Raad van State van 28 april 2016, nr. 234577 enkele sanctiebepalingen vernietigd.

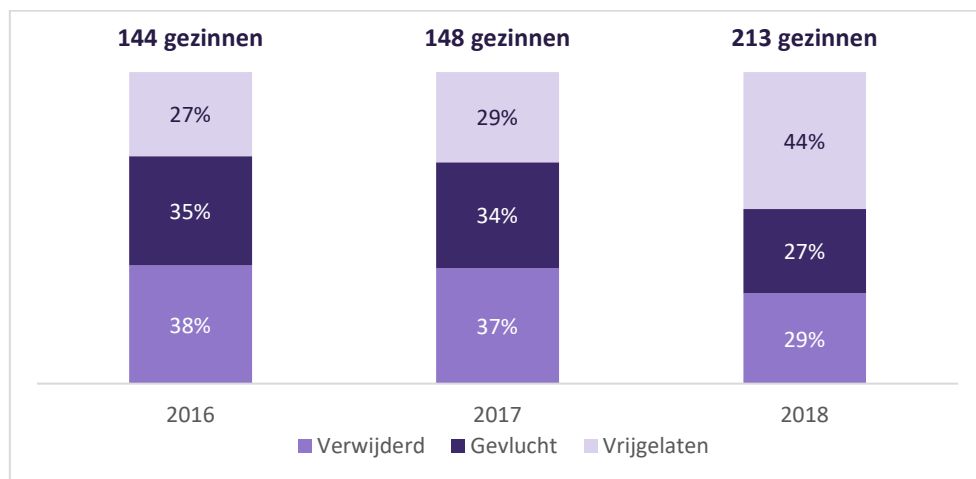
4.2. De terugkeerwoningen

De terugkeerwoningen zijn een alternatief voor detentie voor gezinnen met een of meer minderjarige kinderen in irregulier verblijf die het voorwerp uitmaken van een verwijderingsbeslissing of die aan de grens worden teruggedreven. In de onderstaande tabel wordt weergegeven hoeveel gezinnen in de terugkeerwoningen verbleven en hoe die gezinnen samengesteld waren.

	Gezinnen	Volwassenen	Kinderen
2016	144	214	316
2017	171	240	327
2018	194	289	360

Aantal vastgehouden gezinnen en samenstelling gezinnen in terugkeerwoningen 2016-2018 (bron: DVZ)

Van het totale aantal gezinnen dat de terugkeerwoning de afgelopen jaren verliet, werd een deel verwijderd, een deel vluchtte en een deel werd vrijgelaten. De respectievelijke percentages worden in onderstaande grafiek weergegeven.



Vertrek gezinnen uit terugkeerwoning 2016-2018 (Bron: DVZ)

Van de gezinnen die in 2018 verbleven in een terugkeerwoning werden er 139 aangehouden aan de grens, 41 op het grondgebied en waren er 14 in de Dublin-procedure. Wat de 29% gezinnen die in datzelfde jaar verwijderd werden betreft, gaat het in 6 gevallen om verwijdering, in 7 gevallen om een Dublin-overdracht, in 12 gevallen om vrijwillige terugkeer en in 37 gevallen om terugdrijvingen.

Het is belangrijk daarbij op te merken dat in de terugkeerwoningen ook een aantal gezinnen in irregulier verblijf die recht hebben op opvang verblijven.²⁰ Een deel van de woningen wordt met andere woorden momenteel niet gebruikt als alternatief voor detentie.

De overheden wijzen regelmatig op het beperkte aantal gezinnen die na het verlaten van die terugkeerwoningen effectief worden teruggestuurd. Een factor die daar mogelijk bij meespeelt is het feit dat terugkeercoaches die de gezinnen moeten begeleiden vaak overwerkt zijn en dat het daarenboven moeilijk is voor de gezinnen een vertrouwensband met de terugkeercoach op te bouwen,

²⁰ 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.

gelet op het feit dat zij werken in opdracht van Dienst Vreemdelingenzaken.²¹ Daarnaast dient er rekening te worden gehouden met het feit dat een deel van de gezinnen aanvaarden dat zij moeten terugkeren aangezien de terugkeerwoningen faciliteren dat de gezinnen een “migratierouw” doormaken, die per definitie moeilijk is.

In juni 2018 riep de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa de Belgische regering andermaal op om "geen praktijken uit het verleden te hanteren die de bescherming van de rechten van het kind in gevaar brengen."²² De Commissaris verwerpt ook het argument van de regering als zouden de alternatieven voor detentie niet de verwachte resultaten opleveren. Zij wijst erop dat een mogelijke oplossing voor dit probleem erin bestaat de alternatieven te verbeteren, veeleer dan detentie in gesloten centra opnieuw in te voeren.

4.3. Evaluatie en alternatieven uitbreiden

Myria heeft al aangegeven dat de materiële en personele middelen voor thuisbegeleiding en voor de terugkeerwoningen zouden moeten worden versterkt, in plaats van gezinnen op te sluiten.²³ Dat vereist ook een regelmatige en transparante evaluatie van die alternatieven, door de overheid en middels een externe audit door experts.

In die optiek hebben Myria en drie andere onafhankelijke instellingen (de Federale Ombudsman, de Algemeen Afgevaardigde voor de Rechten van het Kind en de Kinderrechtencommissaris), waarmee in september 2018 een gezamenlijk bezoek werd gebracht aan de gezinsunits, herhaaldelijk verzocht om de alternatieve maatregelen te evalueren waarbij kinderen niet worden opgesloten.²⁴

Myria is ook van oordeel dat andere alternatieven, zoals het zich regelmatig bij de overheid aanmelden, het afgeven van de identiteitspapieren, de afgifte van een waarborg of het aanduiden van een garant, een toegewezen woning, het leven in een gemeenschap ...²⁵ zouden moeten worden onderzocht en, in geval van een positieve evaluatie, zouden moeten worden uitgevoerd.

5. Toelichting bij het wetsvoorstel

Myria roept al een aantal jaren op tot een eenduidig verbod op detentie van minderjarigen. Uit de analyse van de huidige praktijk die Myria al jarenlang opvolgt is gebleken dat er onvoldoende ingezet wordt op de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van alternatieven voor detentie. Het cascadesysteem wordt daarenboven niet op effectieve wijze uitgevoerd. Dit wetsvoorstel, dat een dergelijk verbod eenduidig invoert, verwelkomt Myria dan ook.

²¹ Jesuit Refugee Service Belgium vzw, *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*, 2018, pp. 7-8.

²² Raad van Europa, *Commissioner calls on Belgium not to resume detention of migrant children*, 5 juni 2018, <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-belgium-not-to-resume-detention-of-migrant-children?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Fmigration>.

²³ Zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, *Alternatieven voor detentie*, pp. 230-232.

²⁴ Persbericht, *Vier onafhankelijke instellingen vragen evaluatie van uitwijzingsmaatregelen die kinderen niet opsluiten*, 6 september 2018, <https://www.myria.be/nl/publicaties/persbericht-opsluiting-kinderen>.

²⁵ Steering Committee for human rights (CDDH), *Alternative to immigration detention: fostering effective results. Practical guidance*, 2019.

5.1. Artikel 2

Artikel 2 van het voorstel wil artikel 74/9 van de Vreemdelingenwet vervangen. Het nieuwe artikel 74/9 Vw. zou 5 paragrafen omvatten. Hierna volgt een algemene en gedetailleerde bespreking van dit artikel. Dit artikel beoogt een einde te maken aan de detentie van kinderen.

Er is echter een discrepantie tussen de Franstalige en de Nederlandstalige versie van het eerste lid van §1 van het artikel:

*“§ 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.**”* (eigen markering)

De Franstalige versie daarentegen zou het volgende stipuleren:

*“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.**”* (eigen markering)

Met het oog op een eenduidige interpretatie van het wetsartikel, meent Myria dan ook dat de versies beter op elkaar afgestemd dienen te worden. De vraag rijst bovendien of vasthouding in een terugkeerwoning in het wetsvoorstel veeleer beschouwd wordt als een alternatief type van detentie of als een alternatief voor detentie.

Myria juicht wel toe dat de afweging van het hoger belang van het kind nu wordt ingeschreven in de wet voor wat een mogelijk verblijf in een terugkeerwoning als alternatief voor detentie betreft, indien geen minder dwingende alternatieve maatregelen mogelijk zijn:

“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.”

Deze bepaling past artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag — dat stelt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging vormen — concreet toe. Ook hier benadrukt Myria het belang van een cascaderegeling, waarbij bepaald wordt dat minder dwingende maatregelen worden verkend alvorens over te gaan tot het plaatsen van een gezin in een terugkeerwoning. Het belang van een goede afweging van alle mogelijke maatregelen, *a fortiori* wanneer het kinderen betreft, wordt zo herbevestigd. In de tweede paragraaf van artikel 2 wordt dit principe eveneens toegepast voor gezinnen met minderjarige kinderen die zich aandienen aan de grens:

“§ 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.”

Gezinnen die een verzoek om internationale bescherming indienen aan de grens, zouden principieel niet systematisch vastgehouden moeten worden, zoals Myria eerder aanbevolen heeft.²⁶

In de derde paragraaf wordt de mogelijkheid van thuisverblijf hernomen die al in het huidige artikel vermeld wordt. Daarenboven wordt als alternatief het dwingendere alternatief van verblijf in een terugkeerwoning opgenomen.

“§ 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.

De Koning bepaalt de inhoud van deze overeenkomst, alsook de sancties die worden opgelegd indien de overeenkomst niet wordt gerespecteerd.

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.

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.”

Myria waarschuwt dat heel wat gezinnen uitgesloten worden van de toepassing van dit alternatief voor detentie omdat er een uitzondering is voor (onder meer) personen die geacht worden de openbare orde te kunnen verstoren.

Artikel 2, §4 van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid de eenheid van het gezin te verbreken:

“§ 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.”

Myria herinnert aan het arrest van de Raad van State betreffende de voormelde sanctie die initieel ingeschreven was in het KB van 14 september 2014, waar de Raad van State het ‘gijzelen’ van een familielid door het op te sluiten, weg van de rest van het gezin, om een effectieve terugkeer te garanderen, veroordeelde. De Raad van State stelde dat deze sanctie disproportioneel ingreep op het

²⁶ Myria, Migratie in cijfers en in rechten 2016, pp. 234-236; Myria, *Note à l’attention de la Commission de l’Intérieur, des Affaires étrangères et de la Fonction publique, Projets de loi (DOC 54 – 2549/001 et 2548/001) du 22 juin 2017 modifiant la loi du 15/12/1980*, 4 juillet 2017, https://www.myria.be/files/20170704_Myria_avis_projet_de_loi_Transposition_Detention_eloignement.pdf.

gezinsleven in de zin van art. 8 EVRM.²⁷ Myria uitte hierover reeds in het verleden zijn bezorgdheid.²⁸ Bovendien kan een dergelijke beslissing een schending vormen van artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat betrekking heeft op het recht van een kind om niet van zijn ouders te worden gescheiden. Er dienen volgens Myria minstens bijkomende procedurele waarborgen ingeschreven te worden in het artikel. Bovendien is het onduidelijk of deze maatregel ook genomen kan worden ten aanzien van kinderen uit eenoudergezinnen. In ieder geval acht Myria een individueel onderzoek steeds nodig.

Myria meent echter dat de toewijzing van een ondersteunende ambtenaar zoals in het huidige artikel 74/9, §4 Vw. door artikel 2, §5, hoewel uitermate belangrijk, onvoldoende is om de nodige ondersteuning te bieden. De desbetreffende paragraaf in het wetsvoorstel stelt opnieuw het volgende:

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

Een meer intensieve vorm van casemanagement²⁹, al dan niet door gespecialiseerde ambtenaren, sociaal werkers of ngo-medewerkers wordt aanbevolen door Unicef³⁰. De overheid beschikt echter al jarenlang over onvoldoende personeelsleden om dit op te volgen.³¹ Bovendien kan ook daar mogelijk de link met de overheid sterk doorwegen en een obstakel vormen voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie (zie 4.1). Minstens dienen er procedurele voorschriften toegevoegd te worden waarin de aard en de intensiteit van de ondersteuning toegelicht worden, om te voorkomen dat de bepaling dode letter zou blijven.

²⁷ De Raad van State stelde onder meer: « *le maintien, prévu par l'article 3, 2°, du règlement contesté, d'un membre adulte de cette famille dans un lieu visé à l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 prive l'ensemble de la famille d'un de ses membres. Certes, comme le soutient la partie adverse, l'absence de ce membre adulte de la famille est temporaire et cette mesure permet d'éviter l'enfermement d'un enfant. Toutefois, une telle mesure apparaît disproportionnée par rapport au but poursuivi [...] En effet, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi elle serait pertinente pour garantir l'éloignement effectif de la famille, sauf à imaginer, ce qui est à l'évidence inconcevable, que la partie adverse entendrait de la sorte retenir un membre de la famille en « otage » pour s'assurer que le reste de la famille se soumettra à la mesure d'éloignement afin de récupérer le membre de la famille retenu.* »

²⁸ Myria, *Migratie in cijfers en in rechten* 2015, p. 164.

²⁹ Voor meer informatie over casemanagement, zie: Steering Committee for human rights (CDDH), *Alternative to immigration detention: fostering effective results. Practical guidance*, 2019, p. 10.

³⁰ Unicef, Werkdocument Unicef. *Alternatieven voor detentie van migrantenkinderen*, voor het eerst gepubliceerd in 2018, geüpdatet in februari 2019.

³¹ Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Schriftelijke vraag en antwoord nr. 94*, 19 maart 2015, DOC 2014201502218.

5.2. Artikel 3

Myria steunt de invoering van een verbod op detentie van minderjarigen van wie de minderjarigheid nog niet vastgesteld is door een leeftijdsonderzoek³² dat beoogd wordt in artikel 3, net als onder meer de Raad van Europa.³³ De bepaling die momenteel in voege is staat bovendien haaks op de normen van het CPT, die stellen dat *"Wanneer er onzekerheid bestaat over de minderjarigheid van een vreemdeling in een irreguliere situatie, met andere woorden over het feit of hij minder dan 18 jaar oud is, de betrokkene tot bewijs van het tegendeel moet worden behandeld alsof hij minderjarig is."*³⁴

Het leeftijdsonderzoek moet zoals voormeld worden uitgevoerd binnen drie werkdagen na aankomst aan de grens en deze periode kan uitzonderlijk worden verlengd met nog eens drie werkdagen. In de praktijk stelt Myria vast dat heel wat niet-begeleide minderjarigen toch relatief lang in de gesloten centra verblijven. De gemiddelde verblijfsduur van niet-begeleide minderjarigen in 2019 was 19,67 dagen in Caricole. In 2018 was dat 45,47 dagen in datzelfde centrum. Deze cijfers wijzen erop dat er heel wat niet-begeleide minderjarigen zijn die toch een relatief lange tijd doorbrengen in een gesloten centrum. Opnieuw in Caricole verklaarden in 2019 tevens 21 vastgehouden personen zich minderjarig, 16 van hen bleken na een botscan effectief minderjarig te zijn.³⁵ Er zijn dus heel weinig verklaarde niet-begeleide minderjarigen die naderhand meerderjarig blijken te zijn. Bovendien wijzen de data van Caricole hieromtrent uit dat geen enkele persoon na leeftijdsonderzoek ouder dan 24 jaar bleek.

Toch is het mogelijk dat artikel 3 van het wetsvoorstel zijn doel zou voorbijschieten. De wijze waarop dit artikel momenteel opgesteld is gaat voorbij aan de mogelijkheid dat manifest duidelijk meerderjarige personen zouden stellen dat zij minderjarig zijn louter met het doel zich te onttrekken aan detentie. Myria meent dat dit verwezenlijkt kan worden door een verbod op detentie van een persoon die stelt minderjarig te zijn in afwachting van het resultaat van een leeftijdsonderzoek indien het niet manifest duidelijk is dat de betrokkene meerderjarig is. Bovendien dienen er adequate procedurele garanties ingevoerd te worden. Tegen een negatief leeftijdsonderzoek moeten effectieve beroepsmogelijkheden openstaan. Gelet op het kleine aantal personen in detentie die zich minderjarig verklaren (zoals geïllustreerd met cijfers van transitcentrum Caricole) en naderhand meerderjarig blijken te zijn, zou het disproportioneel zijn om de huidige praktijk aan te houden.

Myria blijft ter beschikking van de Kamer voor verder debat over en toelichting van dit advies.

Koen Dewulf

Directeur

³² Myria, *De regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen*, juni 2016, www.myria.be/files/MIG_PAPER_Centres_INAD_regionaux_Final_FR.pdf.

³³ Council of Europe, *Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration*, 2017, p. 12.

³⁴ Normen van het CPT, Uittreksel 7de algemeen verslag, nr. 97: *"Niet-begeleide kinderen (ook niet-begeleide minderjarigen genoemd) zijn kinderen die van hun beide ouders en van andere familieleden gescheiden zijn en die niet begeleid worden door een volwassene die volgens de wet of de gewoonte voor hen verantwoordelijk is. Gescheiden kinderen zijn kinderen die gescheiden zijn van hun beide ouders of van de persoon die zich voordien krachtens de wet of de gewoonte voornamelijk over hen ontfermde, maar niet noodzakelijkerwijze van andere familieleden."*

³⁵ Bron: Jaarverslagen transitcentrum Caricole.