



Plate-forme mineurs en exil
Platform kinderen op de vlucht

Plate-forme Mineurs en exil – Platform Kinderen op de vlucht

Rue du marché aux poulets – Kiekenmarkt, 30
1000 Bruxelles – Brussel | Tél. : 02/210.94.91. | Fax : 02/209.61.60
www.mineursenexil.be - www.kinderenopdevlucht.be

DETENTIE VAN KINDEREN IN GEZINNEN IN BELGIE: ANALYSE VAN DE THEORIE EN DE PRAKTIJK

DECEMBER 2015

Dit rapport kwam tot stand in de werkgroep Detentie van het Platform Kinderen op de Vlucht. Binnen deze werkgroep volgen de leden van het Platform de actualiteit op ten opzichte van detentie van minderjarigen, of ze nu begeleid zijn of niet. Het Platform zelf is een tweetalig, nationaal netwerk van 38 organisaties die werken rond gezinnen met minderjarige kinderen in precair of irregulier verblijf en niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Voor meer informatie bezoek www.kinderenopdevlucht.be.

Auteur: Laetitia Van der Vennet, Platform Kinderen op de Vlucht

Met dank aan: Elisabeth Razesberger en Helga Corvers, Jesuit Refugee Service Belgium, en de leden van de werkgroep Detentie.

Gelieve als volgt naar dit rapport te refereren:

Van der Vennet Laetitia, 2015, *Detentie van kinderen in gezinnen in belgie: analyse van de theorie en de praktijk*, Platform Kinderen op de Vlucht

0. VERKLARENDE TERMENLIJST

Als hulp lijsten we hieronder enkele termen op die veelvuldig gebruikt worden in het rapport, maar mogelijks niet algemeen gekend zijn. De termen zijn alfabetisch gerangschikt.

Actoren:

- **Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ):** Belgische overheidsadministratie die de migratiestromen moet beheren. Dit omarmt zowel de toeristenvisa, als de registratie van de asielaanvragen als het uitvaardigen en opvolgen van bevelen om het grondgebied te verlaten. Zie <http://dofi.ibz.be> voor meer informatie.
- **Fedasil:** Het federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers, een instelling van openbaar nut, is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers en andere doelgroepen en coördineert de verschillende vrijwilligeterugkeerprogramma's. Zie www.fedasil.be voor meer informatie.
- **Luchtvaartpolitie:** De federale luchtvaartpolitie staat hoofdzakelijk in voor de (Schengen)grenscontrole in al haar aspecten, m.n. in Schengengrensposten in luchthavens. Dit omvat ook de uitvoering van de gedwongen terugkeer. Zie www.politie.be voor meer informatie.
- **Politie:** De politie arresteert ook mensen zonder wettig verblijf in hun woning op vraag van Dienst Vreemdelingenzaken (SEFOR).

Bevel om het grondgebied te verlaten (BGV): Dienst Vreemdelingenzaken vaardigt dit bevel uit wanneer een persoon of een gezin niet (langer) op het Belgische grondgebied mag verblijven. Het beveelt de persoon/het gezin binnen een bepaalde termijn (30 dagen) terug te keren naar het land van herkomst of naar een derde land waar de persoon/het gezin een verblijfsrecht heeft. Er kan een Belgisch of Europees inreisverbod aan gekoppeld worden.

Bevel tot teruggedrijving (BTT): Dienst Vreemdelingenzaken vaardigt dit bevel uit aan personen of gezinnen die niet voldoen aan de voorwaarden om het grondgebied te betreden (zich aan de grens bevinden) en moeten worden teruggedreven.

Bevel tot vasthouding (BTV): Met dit bevel vaardigt de Dienst Vreemdelingenzaken het bevel uit dat een persoon of gezin vastgehouden moet worden in een gesloten centrum, desgevallend een terugkeewoning.

Gesloten centrum: Dit zijn detentiecentra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken waar mensen aan de grens en/of op het grondgebied vastgehouden worden. Er zijn momenteel 5 centra: transitcentrum Caricole, repatriëringscentrum 127bis, centrum voor illegalen Merksplas, centrum voor illegalen Brugge en centrum voor illegalen Vottem.

Gesloten unit: Dit zijn eengezinswoningen die zich op het grondgebied van het gesloten centrum 127bis bevinden en waarin Dienst Vreemdelingen gezinnen met kinderen vasthoudt. Deze worden momenteel gebouwd. Synoniem: gesloten gezinsunit, gesloten woonunit.

INAD-centra: Dit zijn detentiecentra, ingeplant in de gebouwen van de nationale luchthavens, die dienen voor de opvang van vreemdelingen aan wie de toegang tot het grondgebied werd geweigerd, in afwachting van hun terugdrijving naar het land van inschepping, voor zover ze geen asielverzoek hebben ingediend.

Open terugkeercentrum (Holsbeek): In dit centrum van de Dienst Vreemdelingenzaken werden van 2013 tot 2015 gezinnen zonder wettig verblijf opgevangen op basis van het Koninklijk Besluit van 24 juni 2004. Dit KB stelt dat België kinderen zonder wettig verblijf en hun ouders moet opvangen wanneer de kinderen (het kind) behoeftig is en de ouders niet in staat zijn om hun onderhoudsplicht na te komen. Dit is geen detentie.

Open terugkeerplaats: Dit zijn plaatsen die zich in de opvangstructuren van Fedasil bevinden, waar afgewezen asielzoekers door Fedasil en Dienst Vreemdelingenzaken naar de terugkeer worden begeleid. Dit is geen detentie. Zie www.fedasil.be voor meer informatie.

SEFOR: Een project van Dienst Vreemdelingenzaken dat de terugkeer opvolgt van mensen die zich buiten de opvangstructuren bevinden. De SEFOR-ambtenaren gaan na of mensen zonder wettig verblijf het grondgebied verlieten. SEFOR wil antwoorden op vragen, mensen naar de vrijwillige terugkeer begeleiden en mensen voor de gedwongen terugkeer identificeren. 'SEFOR' staat voor: 'Sensibilisering', 'Follow-up' en 'Return'. Zie www.sefor.be voor meer informatie.

Terugkeertraject: Via het terugkeertraject informeert en begeleidt Fedasil asielzoekers van wie de aanvraag werd afgewezen. Zie www.fedasil.be voor meer informatie.

Terugkeewoning: In deze eengezinswoningen houdt de Dienst Vreemdelingenzaken gezinnen met minderjarige kinderen vast. De woningen bevinden zich niet op het terrein van gesloten centra (zie 'gesloten unit'), maar in verschillende Belgische gemeenten. Synoniemen: FITT-woningen, Turtelhuisjes, open woonunits, open gezinsunit.

0. VERKLARENDE TERMENLIJST	3
1. INLEIDING	7
I. WAAROM DIT RAPPORT?	8
II. LIMIETEN VAN HET RAPPORT	9
III. METHODOLOGIE	9
IV. STRUCTUUR VAN HET RAPPORT	10
2. WAT IS DETENTIE EN WAT ZIJN MOGELIJKE ALTERNATIEVEN?	11
I. DEFINITIES	11
A. DE CENTRALE BEGRIPPEN ‘WILLEKEUR’, ‘NOODZAKELIJKHEID’, ‘PROPORTIONALITEIT’ EN ‘KWETSBAARHEID’	15
B. MONITORING	18
II. OVERZICHT VAN HET INTERNATIONAAL, EUROPEES EN BELGISCH WETTELIJK EN NORMATIEF KADER	20
A. HET INTERNATIONAAL EN EUROPEES WETTELIJK EN NORMATIEF KADER	20
B. HET HOGER BELANG VAN HET KIND	24
C. HET NATIONAAL WETTELIJK KADER	25
III. OVERZICHT VAN DETENTIE EN ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE IN BELGIË	30
IV. BESLUIT	32
3. DETENTIE IN EEN GESLOTEN CENTRUM	33
I. DE GESLOTEN WOONUNITS	33
A. HISTORIEK	33
B. HET WETTELIJK KADER	35
C. WAARAAN KUNNEN WE ONS VERWACHTEN?	36
D. BEDENKINGEN VAN HET PLATFORM KINDEREN OP DE VLUCHT	37
II. KORTE DETENTIE BIJ AANKOMST EN BIJ VERTREK	44
A. KORTE DETENTIE BIJ AANKOMST (‘AAN DE GRENS’)	44
B. KORTE DETENTIE VOOR VERTREK	48
III. BESLUIT	50
4. ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE VOOR GEZINNEN MET MINDERJARIGE KINDEREN	51
IV. PREVENTIEVE MAATREGELEN OM VERDWIJNINGEN TEGEN TE GAAN	52
A. HET WETTELIJK KADER	52
B. DE IMPLEMENTATIE	53
V. TERUGKEERWONINGEN, ‘FITT’-WONINGEN OF ‘OPEN WOONUNITS’	54
A. HET WETTELIJK KADER	54
B. DE INFRASTRUCTUUR, DE KOSTPRIJS EN HET REGIME	55
C. DOELGROEP EN CIJFERS	56
D. DE BEGELEIDING DOOR DE TERUGKEERCOACHES	61
E. BEDENKINGEN VAN HET PLATFORM	62
VI. WONEN IN DE EIGEN WONING IN AFWACHTING VAN DE VRIJWILLIGE TERUGKEER	74
A. HET WETTELIJK KADER	75

B.	DE IMPLEMENTATIE	77
C.	BEDENKINGEN VAN HET PLATFORM KINDEREN OP DE VLUCHT	80
VII.	BESLUIT	84
5.	HET SCHEIDEN VAN GEZINNEN	86
I.	DE PRAKTIJK	86
II.	HET WETTELIJK KADER	88
A.	HET INTERNATIONAAL WETTELIJK KADER	88
B.	HET NATIONAAL WETTELIJK KADER	89
III.	BEDENKINGEN VAN HET PLATFORM	90
A.	HET EFFECT OP DE GEZINNEN	90
B.	WETTELIJKHEID	91
IV.	BESLUIT	92
6.	ALGEMEEN BESLUIT	93
7.	BIBLIOGRAFIE	97

1. INLEIDING

In het licht van het beleidsmoto “*vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet*” speelt detentie een hoofdrol. Voor de overheid moet detentie als het ware een stok achter de deur zijn om mensen ertoe aan te zetten vrijwillig België te verlaten. Hoewel het aantal administratieve vasthoudingen en gedwongen repatriëringen al enkele jaren daalt¹ bij gebrek aan budget, ijvert de staatssecretaris voor asiel en migratie Theo Francken (N-VA) en de Dienst Vreemdelingenzaken voor efficiëntere verwijderingsprocedures en – om dit in werking te stellen – meer plaatsen in gesloten centra.² Die capaciteitsverhoging komt er ook: het aantal plaatsen in de gesloten centra zal eerstdaags stijgen van 452 naar 605 plaatsen.³ Deze nadruk op terugkeer en detentie treft zowel volwassenen als minderjarigen. Het aantal terugkeerwoningen is de laatste jaren gestegen, de regering voorziet de bouw van de gesloten gezinsunits binnen deze legislatuur en een nieuw alternatief voor detentie werd eind 2014 geïmplementeerd.

Detentie, de vrijheidsberoving van mensen door een overheid, houdt echter de beperking van een fundamenteel recht in en het internationaal wettelijk en normatief kader laat het enkel onder bepaalde voorwaarden toe. Het is een laatste redmiddel dat slechts toegepast mag worden indien de wet het toestaat, het een legitiem doel kan bereiken en het in verhouding staat tot de nagestreefde objectieven (nl. het voorkomen van verdwijningen). Wanneer kinderen betrokken zijn, mag het ook slechts voor een zo kort mogelijke tijd duren. Elke detentiebeslissing moet voorafgegaan worden door een individuele analyse waar de willekeurigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van detentie wordt onderzocht in het licht van de kwetsbaarheid van de betrokkenen en, in casu, het belang van de betrokken kinderen.

Gezien de herintroductie van detentie van kinderen in gesloten centra en de uitbreiding van alternatieven voor detentie, leek het ons belangrijk om de detentie van kinderen in gezinnen in België en diens alternatieven nader te bekijken en af te toetsen aan het wettelijk en normatief kader en aan de objectieve criteria waaraan (een) detentie(beslissing) dient te beantwoorden.

Alvorens in te gaan op de detentievormen van kinderen in gezinnen in België en de bestaande alternatieven, gaan we kort in op de redenen van dit rapport en de gebruikte methodologie. We eindigen met een kort overzicht van wat u mag verwachten.

¹ Myria Federaal Migratiecentrum, 2015, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*

² www.knack.be, 30.09.2015, “*Verdubbel capaciteit gesloten centra*”; www.hln.be, 13.10.2014, *Francken wil illegale criminelen sneller uitwijzen: “vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet”*

³ www.n-va.be, 05.09.2015, *Groen licht voor extra personeel en extra plaatsen in de gesloten centra van Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)*

I. WAAROM DIT RAPPORT?

“Terugkeer is een logisch sluitstuk van een coherent asiel- en migratiebeleid. De fors verhoogde instroom van asielzoekers brengt ook meer negatieve beslissingen met zich mee. Voor deze uitgedeede asielzoekers moet de DVZ de nodige opvolging kunnen verzekeren. Vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet.”⁴

“(…) regardless of the situation, detention of children on the sole basis of their migration status or that of their parents is a violation of children’s rights, is never in their best interests and is not justifiable.”⁵

De herfst van 2014 zag verschillende ontwikkelingen op vlak van detentie van gezinnen met minderjarige kinderen. Ten eerste werd door de regering van lopende zaken het Koninklijk Besluit gepubliceerd dat vorm geeft aan een nieuw alternatief voor detentie waarbij gezinnen met minderjarige kinderen in hun eigen woning kunnen verblijven in afwachting van hun vrijwillige terugkeer. Ten tweede kondigde kersvers staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Theo Francken (N-VA) aan voor het einde van zijn mandaat gesloten gezinsunits in het gesloten centrum 127bis te bouwen, conform het federale regeerakkoord. Tot slot bestaan ook de terugkeerwoningen 7 jaar en zijn er nieuwe tendensen ontstaan.

Detentie en alternatieven voor detentie staan duidelijk terug op het menu. Nochtans is het wettelijk (beschermings)kader rond detentie van kinderen in gezinnen erg uitgebreid, omdat detentie een enorme impact heeft op het mentale en fysieke welzijn van de betrokkenen. Detentie beïnvloedt ook de latere samenwerking met overheidsinstellingen en de (re)integratie. Detentie om immigratieredenen is bovendien nooit in het belang van het kind. Toch laat het Europees en Belgisch wettelijk kader het onder bepaalde voorwaarden toe. Indien België de detentie van kinderen herintroduceert en alternatieven voor detentie ontwikkelt, moeten zij hierbij de mensen- en kinderrechten van de betrokkenen gezinnen respecteren. Het leek ons dan ook belangrijk om de bestaande, nieuwe en op til zijnde projecten van dichtbij te bekijken en af te toetsen aan het internationale wettelijk en normatief kader, de voorwaarden van detentie en diens alternatieven en de ervaringen van andere landen en van professionals en de families zelf.

Dit rapport wil bovendien een gat opvullen door alle momenten waarop een gezin met minderjarige kinderen in België het voorwerp van detentie om migratieredenen kan zijn van dichtbij te bekijken. Dankzij dit globaal beeld wordt de realiteit duidelijker.

Dit rapport kwam tot stand in de werkgroep Detentie van het Platform Kinderen op de Vlucht. Binnen deze werkgroep volgen de leden van het Platform de actualiteit op ten opzichte van detentie van minderjarigen, of ze nu begeleid zijn of niet. Het Platform zelf is een tweetalig, nationaal netwerk van 38 organisaties die werken rond gezinnen met minderjarige kinderen in precair of irregulier verblijf en niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Voor meer informatie over het Platform Kinderen op de Vlucht en diens werking kunt u onze website www.kinderenopdevlucht.be bezoeken.

⁴ Citaat van staatssecretaris voor asiel en migratie Theo Francken; www.n-va.be, 05.09.2015, *Groen licht voor extra personeel en extra plaatsen in de gesloten centra van Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)*

⁵ Committee of the Rights of the Child, 2013, *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)*

II. LIMIETEN VAN HET RAPPORT

Dit rapport behandelt *enkel* de detentie van *begeleide* minderjarigen. De detentie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen aan de grens waarover een leeftijdswijfel is uitgesproken, behandelen we niet. Voor meer informatie hierover, zie www.kinderenopdevlucht.be.

Dit rapport behandelt de SEFOR-praktijk⁶ niet, omdat het geen vorm van detentie of alternatief voor detentie is. De SEFOR praktijk komt wel meermaals ter sprake, met name in relatie tot de terugkeerwoningen en het KB van 17 september 2014.

Het open terugkeercentrum in Holsbeek en de opvang van gezinnen op basis van het Koninklijk Besluit van 24 juni 2004 hebben we voor dezelfde reden buiten onze analyse gelaten.⁷ In juni van dit jaar, tijdens het schrijven van deze analyse, besliste het kabinet van staatssecretaris voor asiel en migratie Theo Francken om het open terugkeercentrum in Holsbeek te sluiten en de gezinnen naar de terugkeerwoningen in Tielt en Zulte, en in een later stadium ook naar andere sites, over te plaatsen. Het open terugkeercentrum werd naar verluid gesloten “*wegens slechte resultaten*”, “*een te lage bezettingsgraad en een nijpend personeelstekort in de gesloten asielcentra*”.⁸ Hoe de gezinnen in de terugkeerwoningen worden opgevangen en de impact van de transfer van de gezinnen op de terugkeerwoningen bespreken we niet, aangezien het hier niet om detentie gaat en dit een eigen analyse verdient.

Wat er voor en na de detentie gebeurt, wordt niet diepgaand behandeld. Zo bespreken we de exacte stappen en praktijk van vrijwillige en gedwongen terugkeer niet. Arrestaties in privéwoningen en Dublintransfers worden wel kort besproken in hoofdstuk 4.

III. METHODOLOGIE

De analyses die in dit rapport vervat zitten zijn gebaseerd op een combinatie van gegevens: officiële cijfers, parlementaire vragen, data uit andere evaluaties, interviews met professionals en instellingen, terreinbezoeken, uitwisselingen tijdens de vergaderingen van onze werkgroep detentie, enz.

We interviewden de DVZ-verantwoordelijken, DVZ-terugkeercoaches, medewerkers van het Kabinet Asiel en Migratie en de luchtvaartpolitie van de nationale luchthaven van Brussel. De verslagen van deze twee laatste interviews konden echter niet op tijd goedgekeurd worden door respectievelijk het kabinet en de luchtvaartpolitie en werden dan ook niet gebruikt voor dit rapport.

Gezien de beperkte materiële en financiële mogelijkheden van het Platform Kinderen op de Vlucht is het onmogelijk om voor elke detentievorm op het terrein data te verzamelen. Vandaar dat we ons eveneens baseerden op cijfers van andere organisaties. Waar mogelijk hebben we ons wel gebaseerd op terreinbezoeken. In de terugkeerwoningen werden deze afgelegd door Jesuit Refugee Service Belgium, die de monitoring van de terugkeerwoningen op zich nemen (zie hoofdstuk 4).

Wat betreft de gesloten gezinsunits op het terrein van het gesloten centrum 127bis, hebben we ons onder meer gebaseerd op informatie uit beleidsverklaringen en interviews met het kabinet van

⁶ De website www.sefor.be stelt dat het project “*als doel [heeft] migranten die een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten op te volgen en na te gaan of ze effectief terugkeren naar hun land van herkomst, vrijwillig of niet (SEFOR staat voor: 'Sensibilisering', 'Follow -up' en 'Return').*”

⁷ Voor meer informatie over het open terugkeercentrum in Holsbeek en de opvang van gezinnen zonder wettig verblijf met minderjarige kinderen, zie www.kinderenopdevlucht.be

⁸ www.n-va.be, 18.06.2015, *Terugkeercentrum Holsbeek gesloten wegens slechte resultaten*, Nieuwsbericht; De Standaard, 15.06.2015, *Terugkeercentrum plots gesloten zonder overleg*; Het Nieuwsblad, 15.06.2015, *Nieuw asielcentrum dicht door personeelsgebrek in andere gesloten centra*

staatssecretaris Theo Francken en de Dienst Vreemdelingenzaken. De praktijk kunnen we nog niet analyseren, omdat de bouw van de vijf gesloten gezinsunits in het gesloten centrum 127bis nog niet van start gegaan (op het moment van schrijven⁹ wordt het terrein gedraineerd en de bouw voorbereid).

IV. STRUCTUUR VAN HET RAPPORT

Het rapport is als volgt opgebouwd. Dit hoofdstuk (1) bevat een algemene introductie tot het rapport. Hoofdstuk 2 bevat een introductie tot detentie om migratieredenen en diens alternatieven. We bekijken de definities, de kernelementen willekeur, noodzakelijkheid, proportionaliteit en kwetsbaarheid en het belang van monitoring. We geven ook een kort overzicht van het van toepassing zijnde internationale, Europese en Belgische wettelijk en mensenrechtenkader.

In het derde hoofdstuk behandelen we de detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten en INAD-centra. Daarbij bekijken we eerst de op til staande gesloten gezinsunits in het gesloten centrum 127bis, vooraleer de korte detentie bij aankomst ('aan de grens') en voor vertrek te analyseren.

In het vierde hoofdstuk bekijken we de bestaande Belgische alternatieven voor detentie: de preventieve maatregelen om verdwijningen tegen te gaan, de terugkeerwoningen en de mogelijkheid om in de eigen woning te blijven in afwachting van de vrijwillige terugkeer.

Hoofdstuk 5 spitst zich toe op een heikel punt: de scheiding van gezinnen in detentie. Hoofdstuk 6 bevat de conclusie.

Alle hoofdstukken kunnen ook los van elkaar gelezen worden.

⁹ 28.10.2015

2. WAT IS DETENTIE EN WAT ZIJN MOGELIJKE ALTERNATIEVEN?

In dit hoofdstuk gaan we in op wat detentie om immigratieredenen, een vorm van administratieve detentie, is en hoe het verschilt van strafrechtelijke detentie. We bespreken kort de centrale begrippen ‘willekeur’, ‘noodzakelijkheid’, ‘proportionaliteit’ en ‘kwetsbaarheid’. We definiëren de term ‘alternatieven voor detentie’ en maken het onderscheid met ‘alternatieve vormen van detentie’. We bespreken kort de noodzaak van monitoring. Tot slot schetsen we het internationaal, Europees en Belgisch wettelijk kader voor zowel detentie als diens alternatieven, bekijken we het concept ‘belang van het kind’ en het Belgische cascadesysteem.

I. DEFINITIES

Algemeen genomen is **detentie of vasthouding** de beperking van bewegingsvrijheid door een overheid.¹⁰ Daarin kan men onderscheid maken tussen twee soorten vrijheidsberoving: strafrechtelijke detentie en administratieve detentie. In het eerste geval gaat het om de vrijheidsberoving als straf voor gedane feiten en wordt de vasthouding toegekend na een proces of in aanloop van een proces. De vrijheidsbeperking wordt gezien als straf op zich.¹¹ In het tweede geval is de vasthouding niet het gevolg van een proces, maar het gevolg van een beschikking van een overheidsinstelling. In dit geval is de vrijheidsberoving een middel om een doel te bereiken, bijvoorbeeld voorkomen dat een individu zich onttrekt van de overheidscontrole. Detentie om immigratieredenen valt onder deze tweede categorie. In dit rapport slaat de term ‘detentie’ op administratieve detentie om immigratieredenen.

Algemeen gesproken, en zo ook in België, zijn er twee situaties waarin een persoon volgens de wet kan vastgehouden worden om immigratieredenen: voordat hij het grondgebied betreedt (pre-arrival detention) en voordat hij het grondgebied verlaat of moet verlaten (pre-departure detention).¹²

Aangezien detentie een beperking van het fundamenteel recht op vrijheid en veiligheid¹³ is, laat het internationaal wettelijk en normatief kader detentie om immigratieredenen slechts onder bepaalde voorwaarden toe. Zo is het een laatste redmiddel dat slechts toegepast mag worden indien de wet het toestaat, het een legitiem doel kan bereiken en het in verhouding staat tot de nagestreefde objectieven. Landen gebruiken detentie om te voorkomen dat een persoon verdwijnt in afwachting van de (gedwongen) terugkeer of *refoulement* (aan de grens). Toch wordt detentie ook gebruikt voor bredere socio-politieke kwesties: het afschrikken van potentiële asielzoekers en irreguliere migranten, de burgers het gevoel geven dat het land controle heeft over haar grenzen en als

¹⁰ Men gebruikt voornamelijk dezelfde definitie voor detentie van kinderen en volwassenen. Enkel het Global Detention Project stelt een specifieke definitie voor minderjarigen voor, namelijk: “*The placement of immigrant or asylum seeker children in penal-like institutions for reasons that are at least in part related to their or their parents’ immigration status.*”. Bron: Global Detention Project, 2015, *Children in Immigration Detention: Challenges of Measurement and Definition*, Global Detention Project Discussion Paper

¹¹ Website Liga van de Mensenrechten, www.mensenrechten.be (bezoekt op 17.03.2015)

¹² De International Detention Coalition deelt het iets anders op, namelijk: (i) bij aankomst aan de grens of in een land en (ii) in afwachting van een finale beslissing in de verblijfsprocedure. Zie www.idcoalition.org (bezoekt op 17.03.2015)

¹³ Artikel 3 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; artikel 9 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ICCPR)

antwoord op politieke druk.¹⁴ Ook mag detentie slechts toegepast worden voor een zo kort mogelijke periode (zie verder).

Alternatieven voor detentie (ATD) worden om verschillende redenen ontwikkeld. Zo is het afradend effect van detentie niet bewezen, ook al gebruiken overheden dit argument vaak ter verantwoording van de uitbreiding van detentiemaatregelen.¹⁵ Omdat mensen vaak niet op de hoogte zijn van de detentieregelgeving in de landen van aankomst, zorgt detentie er niet voor dat mensen minder emigreren. De mensen in de landen van aankomst vertellen hun netwerk in de landen van oorsprong ook niet over detentie.¹⁶ In de landen van aankomst lijkt detentie dan weer weinig impact te hebben op de wil om terug te keren van mensen die zich reeds in detentie bevinden.¹⁷ De kans op detentie leidt ook niet tot een significante verhoging van de gewilligheid van mensen zonder wettig verblijf om terug te keren naar hun land van oorsprong.¹⁸ Meer nog, migranten die geconfronteerd worden met straffende beperkingen zoals detentie zijn eerder geneigd om op irreguliere manieren in het land te proberen blijven, omdat ze het gevoel hebben dat ze niets te verliezen te hebben.¹⁹ Detentie is bovendien zeer duur. Zo kost de vasthouding in een gesloten centrum België momenteel 186€ per persoon per dag.²⁰ In Italië vergeleek men de lage efficiëntie van langdurige detentie met de hoge kost en besloot men langdurige detentie stop te zetten.²¹ Naast de financiële kost tekent detentie mensen vaak ook voor het leven. De fysieke en mentale impact van detentie om immigratieredenen op de vastgehouden is dan ook al meermaals vastgelegd.²² Minderjarigen zijn daarbij nog kwetsbaarder dan volwassenen.²³ Ook de impact op het begeleidend personeel is niet te onderschatten.²⁴ Tot slot beïnvloedt de detentie de relatie tussen de persoon en de Belgische instellingen sterk. Hoewel bijvoorbeeld asielzoekers bij aankomst zeer positief ingesteld zijn ten

¹⁴ Leerkes & Broeders, 2010, A Case of Mixed Motives? Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention, *British Journal of Criminology* 50, no. 5, 830-50 in International Detention Coalition, 2015, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, revised edition

¹⁵ International Detention Coalition, 2015, *Does Detention Deter? Reframing immigration detention in response to irregular migration*

¹⁶ Detention Coalition, 2011, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*

¹⁷ Kox, 2011, *Leaving detention ? A study on the influence of immigration detention on migrants' decision-making processes regarding return*, International Organisation for Migration

¹⁸ Van Wijk, 2008, *Reaching out to the unknown. Native counseling and the decision making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return*, in International Organisation for Migration, *Out of Sight: research into the living condition and decision-making process of irregular migrants in the main cities of The Netherlands, Germany and Austria*

¹⁹ Leerkes, Boersema, 2014, *Het lot van het inreisverbod*; van Alphen, Molleman, Leerkes, van Hoek, 2014, *Van bejegining tot vertrek – Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*; Provera, 2015, *The criminalisation of irregular migration in the European Union. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 80* in International Detention Coalition, 2015, *Does Detention Deter? Reframing immigration detention in response to irregular migration*

²⁰ Op datum van 1 januari 2015, conform art 17/7§2 van het KB van 8 oktober 1981

²¹ PICUM, 2015, *PICUM Position paper on the Return Directive (Directive 2008/115/EC on 'common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals')*

²² Zie bijvoorbeeld Jesuit Refugee Service Europe, 2010, *Becoming Vulnerable in Detention. Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union (The DEVAS Project)*

²³ Voor de impact van detentie op het fysieke en mentale welzijn van minderjarigen, zie o.m. International Detention Coalition, 2012, *Chapter 5. Impacts of detention on Children*, in *Captured Childhood. Introducing a new Model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention*; Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention* en Centre de Guidance-ULB, 1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*

²⁴ Dit wordt meermaals aangehaald in onder meer Centre de Guidance-ULB, 1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*

opzichte van het ontvangende land²⁵, slaat dit al snel om in het gevoel onrechtvaardig behandeld te worden aangezien de detentie als straf wordt ervaren.²⁶

Er bestaan veel verschillende definities voor alternatieven van detentie²⁷, elk met hun eigen insteek. Voor dit rapport definiëren we **alternatieven voor detentie** als elke wetgeving, beleid of praktijk die de mensen- en kinderrechten respecteert en die migranten, waarvoor detentie in een gesloten centrum noodzakelijk en niet willekeurig, maar wel onevenredig geacht wordt, toelaat in de gemeenschap²⁸ te verblijven zolang de verblijfsprocedure duurt of de (gedwongen) terugkeer of teruggrijping voorbereid wordt. Daarbij zijn, voor gezinnen met minderjarige kinderen, het recht op een gezinsleven, op onderwijs, op spel en op ontwikkeling van bijzonder belang.

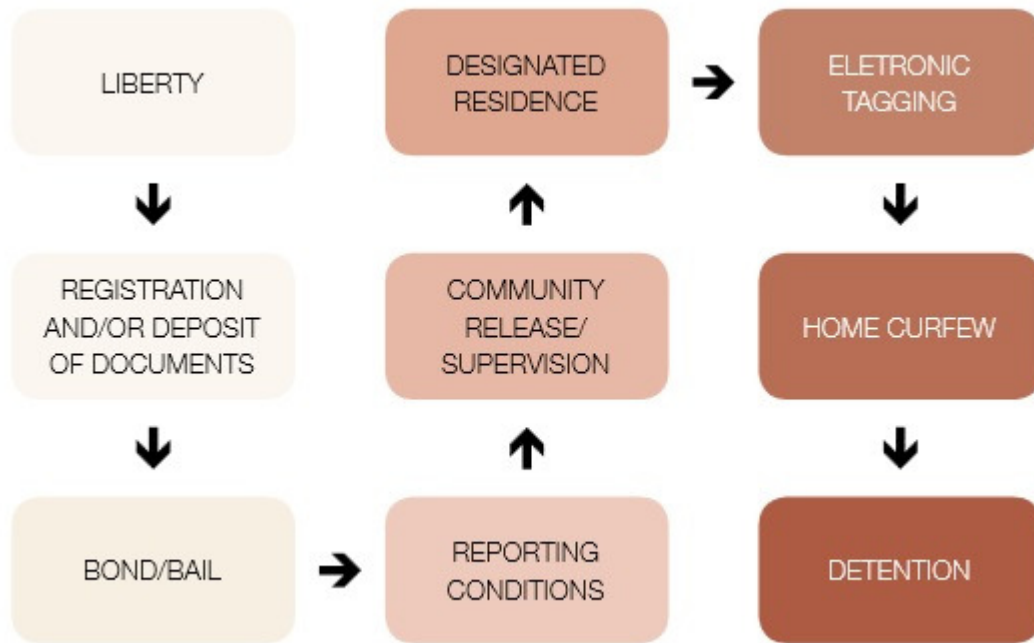
Alternatieven voor detentie bevinden zich op het spectrum tussen vrijlating en detentie, waarbij het dwingende karakter van de gebruikte tools om onderduiken te voorkomen in graad verschillen (zie Figuur 1). Hoewel er vanuit theoretisch perspectief een duidelijke verstrenging van de regels is naarmate men in het spectrum dichter naar detentie opschuift, kunnen de vastgehouden de alternatieven voor detentie anders ervaren. Hoewel ‘designated residence’ een strenger alternatief voor detentie is dan het stellen van een borgsom, kan deze laatste toch als vrijheidsbeperkender ervaren, wanneer de aangewezen woning de eigen woning is. Alles hangt tenslotte af van de implementatie.

²⁵ Costello & Kayats, 2013, *Building empirical research into alternatives to detention: perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, UNHCR

²⁶ Ciré, Jesuit Refugee Service Belgium & Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2011, *Naar alternatieven voor detentie van asielzoekers in België*; Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d’expertise dans l’affaire Awada/Etat belge*

²⁷ Zie bvb De Bruycker (ed.), Bloomfield, Tsourdi & Pétin, 2015, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, Odysseus Network; UNHCR, 2012, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*; of International Detention Coalition, 2011, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*

²⁸ Met ‘in de gemeenschap’ wordt de maatschappij in zijn geheel bedoeld, maar de voorkeur moet wel gegeven worden aan situaties waarin mensen zelf hun woonplaats kunnen kiezen.



Figuur 1: alternatieven voor detentie (bron: UNHCR, 2012, Detention Guidelines)²⁹

Uit onderzoek³⁰ naar alternatieven voor detentie van asielzoekers bij aankomst, blijkt dat mensen de regels respecteren omwille van een serie subjectieve en objectieve redenen. De subjectieve redenen zijn (i) de ‘refugee predicament’³¹ en de angst terug te keren naar het land van herkomst, (ii) de natuurlijke neiging wetten en regels te respecteren die de meeste mensen hebben, (iii) vertrouwen in en een indruk van faire procedures in het gastland, in het bijzonder het onderzoek van de asielaanvraag, en (iv) de wens om de ontberingen en de kwetsbaarheid van irregulier verblijf te voorkomen. De objectieve factoren zijn (i) de mogelijkheid een waardig leven te leiden ondanks het alternatief voor detentie, in het bijzonder een humane en respectvolle behandeling, vrijheid en de toegang tot de arbeidsmarkt, (ii) een faire behandeling van hun dossier³², (iii) van bij aankomst op een holistische wijze worden bijgestaan in de integratie en het opbouwen van een normaal leven in het gastland. Hoewel dit onderzoek zich concentreerde op asielzoekers, kunnen we het besluit veralgemenen voor andere groepen, waaronder mensen zonder wettig verblijf: **het succes van alternatieven voor detentie is onder meer afhankelijk van hoe de mensen van bij hun aankomst in België werden behandeld.**

Wanneer er geen grond is om iemand vast te houden, is er ook geen reden om een alternatief voor detentie toe te passen. Wanneer de voorwaarden voor detentie in de Europese en nationale wetgeving (zie verder) niet van toepassing zijn op een individu, mag hij of zij dus niet worden vastgehouden, omdat er in dat geval geen legale basis is om een alternatief voor detentie toe te passen. Hij of zij moet dus vrijgelaten worden in de maatschappij in afwachting van zijn/haar verblijfsprocedure, terugkeer of transfer (in geval van Dublin).

²⁹ Ter informatie, ‘community release / supervision’, betekent dat de persoon een eigen woning in de samenleving kan kiezen en bewonen, maar dat hij/zij bepaalde regels opgelegd wordt, waaronder bvb. het verplichte, regelmatige aanmelden bij een overheidsinstelling, de verplichting een diepgaande opvolging door een coach te aanvaarden, enz.

³⁰ Costello & Kayats, 2013, *Building empirical research into alternatives to detention: perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, UNHCR

³¹ Hiermee worden de redenen van de originele vlucht bedoeld.

³² Vier elementen werden hier geïdentificeerd : (i) recht op een grondig gehoor, (ii) consistente beslissingen (zelfde soort beslissingen voor zelfde soort dossiers), (iii) snelle beslissingsname en (iv) van begin af aan toegang tot betrouwbare juridische bijstand en informatie.

Bij de identificatie van alternatieven voor detentie waarschuwt UNHCR dat “*alternatives to detention should not be used as alternative forms of detention; nor should alternatives to detention become alternatives to release.*”³³ Een alternatief voor detentie wordt een **alternatieve vorm van detentie**, wanneer de maatregelen die de verdwijning wil voorkomen zo restrictief zijn dat ze, alleen of in combinatie met andere maatregelen, neerkomen op vrijheidsberoving soortgelijk aan deze in detentie.³⁴

Daarnaast identificeert men soms ook zogenaamde ‘**maatregelen om verdwijning te voorkomen**’. Net zoals bij detentie en diens alternatieven willen zij verdwijningen voorkomen. Het verschil ligt hier echter in het feit dat bij detentie en alternatieven voor detentie de terugkeer imminent en mogelijk moet zijn (zie verder), terwijl dit bij de ‘maatregelen om verdwijning te voorkomen’ vaak niet het geval is. Bij deze laatste is de terugkeer slechts een mogelijkheid in de verre toekomst. Toch bedden overheden deze preventieve maatregelen al in, voor het geval dat de verblijfsaanvraag mislukt en de overheid moet overgaan tot een gedwongen terugkeer. Hierbij moet men ook een onderscheid maken tussen de maatregelen die in de wet verankerd zijn (en we behandelen in hoofdstuk 4) en deze deze als praktijk bestaan. Bijvoorbeeld in de opvangcentra waar mensen in het kader van lopende asielaanvragen opgevangen worden, worden de opgevangen asielzoekers verplicht om zich op specifieke momenten aan te melden.

Op het einde van dit hoofdstuk vindt u, ter verduidelijking van dit alles, een overzicht terug van de bestaande detentie en alternatieven voor detentie van volwassenen en minderjarigen in België.

a. De centrale begrippen ‘willekeur’, ‘noodzakelijkheid’, ‘proportionaliteit’ en ‘kwetsbaarheid’

*“The unique vulnerability of children deprived of their liberty requires higher standards and broader safeguards for the prevention of torture and ill-treatment.”*³⁵

Gezien detentie zo’n belangrijke impact heeft op het vastgehouden individu bestaan er verschillende noties om onterecht gebruik tegen te gaan (safeguards). Zoals hierboven geciteerd, moet men hogere maatstaven hanteren wanneer het om kinderen gaat. De centrale begrippen hierbij zijn willekeur, noodzakelijkheid, proportionaliteit en kwetsbaarheid.

De notie van **willekeur** (‘notion of arbitrariness’) is een centraal begrip in de bescherming van het fundamentele recht op vrijheid. Ons recht op bewegingsvrijheid en veiligheid mag enkel beperkt worden op voorwaarde dat dit gebeurt in uitzonderlijke omstandigheden en het niet willekeurig is. De notie van willekeur bevat, maar gaat verder dan, de naleving van het wettelijk kader. Het betekent onder meer naleving van de principes van noodzakelijkheid en proportionaliteit.³⁶

Detentie moet **noodzakelijk** zijn voor het bereiken van een bepaald doel, bijvoorbeeld het voorkomen van verdwijningen in afwachting van de terugkeer. Indien er andere manieren zijn om dit te voorkomen, is detentie in principe niet noodzakelijk. Dit betekent ook dat er geen detentiegrond meer is eens blijkt dat het beoogde doel onmogelijk is of de ondernomen stappen om het doel te bereiken stopgezet zijn. Indien, met andere woorden, blijkt dat een terugkeer naar het land van

³³ UNHCR, 2012, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*

³⁴ Human Rights Council, 2012, *Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24*

³⁵ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*

³⁶ De Bruycker (ed.), Bloomfield, Tsourdi & Pétin, 2015, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, Odysseus Network

oorsprong³⁷ onmogelijk blijkt om administratieve redenen, zoals het bekomen van een laissez-passer³⁸, de detentie niet langer gegrond is en de persoon dus moet vrijgelaten worden³⁹. Hetzelfde geldt indien de voorbereidingen voor terugkeer stopgezet zijn⁴⁰ of ‘niet worden uitgevoerd met de vereiste zorgvuldigheid’⁴¹. Het Europees Hof van Justitie bevestigt dit duidelijk in haar arrest *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov) v Bulgarije* (C-357/09 PPU) uit 2009.

Ook begeleide minderjarigen zijn beschermd tegen willekeurige detentie. In verband hiermee stelt de Europese Commissaris voor de Mensenrechten dat de administratieve status van de ouders geen voldoende reden is om minderjarigen in detentie te plaatsen.⁴² Dit werd ook meermaals herhaald tijdens de 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration.⁴³ Volgens huidig VN Rapporteur inzake foltering en onmenselijke behandeling, Juan Mendez, overschrijdt het noodzakelijkheidsprincipe, is het disproportioneel en kan detentie in dit geval een vorm zijn van wrede, onmenselijke of vernederende behandeling van kinderen van migranten.⁴⁴ François Crépeau, VN Speciaal Rapporteur voor de mensenrechten van migranten, beaamt dit. Hij stelt dat de detentie van begeleide minderjarigen kan neerkomen op hen straffen voor de daden van hun ouders, wat neerkomt op een schending van art 2§2 van het IVRK⁴⁵. Ook mag men begeleide minderjarigen niet vasthouden uit zogenaamd respect voor de gezinseenheid. **Gezinnen met minderjarige kinderen moeten, met andere woorden, steeds het voorwerp zijn van een alternatief voor detentie.**⁴⁶

Bovendien stelt Juan Mendez ook dat detentie van (begeleide) minderjarigen om immigratieredenen nooit noodzakelijk is, omdat de vasthouding niet onontbeerlijk is voor het verzekeren van de aanwezigheid van kinderen doorheen de procedure of voor de implementatie van een gedwongen terugkeer.⁴⁷

Noodzakelijkheid en proportionaliteit zijn sterk verbonden met elkaar, waarbij proportionaliteit “[the] search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s rights” stuurt⁴⁸. Er moet dus steeds een afweging van belangen aan voorafgaan. Dit noemt men ook het **evenredigheidsprincipe**.

³⁷ Of Dublin-land of derde land waarvoor de persoon een verblijfvergunning heeft.

³⁸ Een laissez-passer is een tijdelijk reisdocument afgegeven door de vertegenwoordiging van een land om een persoon de mogelijkheid te geven om over de landsgrenzen te reizen.

³⁹ Men spreekt in dit kader vaak over ‘onverwijderbaren’ of ‘unreturnable migrants’. Voor meer informatie hierover, zie Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats & Pollet, 2014, *Point of no Return - The futile detention of unreturnable migrants*

⁴⁰ Dit is het gevolg van artikel 5(1) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zie ook Richtlijn 7, Council of Europe, 2005, *Twenty Guidelines on Forced Return*

⁴¹ Vrije vertaling van *Chahal v. Verenigd-Koninkrijk* (Europees Hof voor de Mensenrechten; verzoek nr. 70/1995; 25/10/1996), § 113

⁴² Commissioner for Human Rights, 2010, *Positions on the rights of minor migrants in an irregular situation* (CommDH/PositionPaper(2010)6)

⁴³ Committee on the Rights of the Child, 2012, *Report of the 2012 Day of General Discussion. The rights of all children in the context of international migration.*

⁴⁴ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*

⁴⁵ Artikel 2§2: “De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de status of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.”

⁴⁶ Human Rights Council, 2012, *Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24*; zie ook Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*

⁴⁷ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*

⁴⁸ *Soering v the UK* App no 14038/88 (ECtHR, 7.07.1989)

De beslissing iemand vast te houden zou het resultaat moeten zijn van een individuele inschatting van de willekeur, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de detentie. Anders gezegd: *“Individual screening and assessment are the only ways to ensure detention meets the tests of necessity and proportionality and is not arbitrary.”*⁴⁹

De Recast Reception Conditions Directive (zie verder) legt dit specifiek vast voor asielzoekers, maar dit gaat op voor elke detentiebeslissing, zoals het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties aangeeft.⁵⁰ Gezien de noodzakelijkheid en proportionaliteit afhankelijk zijn van externe factoren, moet de geoorloofdheid van de detentie regelmatig geëvalueerd worden.⁵¹ Bovendien moet de vastgehouden persoon de legitimiteit van de vasthouding gerechtelijk kunnen aanvechten.⁵²

De **kwetsbaarheid** van een persoon zou een centrale factor moeten zijn in deze inschatting. Kwetsbaarheid verwijst naar het onvermogen om de effecten van een vijandige omgeving te weerstaan.⁵³ Hoewel er op nationaal en internationaal vlak een neiging bestaat om lijsten op te stellen van *de facto* kwetsbare groepen⁵⁴, verwijst kwetsbaarheid naar een situatie waarin een persoon zich bevindt, eerder dan een determinerend kenmerk van het individu aan zich. (De mate van) kwetsbaarheid is dus een veranderlijk gegeven dat case per case ingeschat moet worden. Wel kan men ervan uit gaan dat de kans groter is dat bepaalde groepen mensen zich in een situatie bevinden die hen kwetsbaar(er) maakt dan andere (bvb. asielzoekers t.o.v. mensen met verblijfsdocumenten, minderjarigen t.o.v. meerderjarigen, mensen zonder t.o.v. mensen met tekenen van depressie, enz.).⁵⁵

Aanbeveling:

Als Platform Kinderen op de Vlucht zijn we van oordeel dat elke vasthouding nefast is voor het welzijn van minderjarigen en dus nooit in hun belang kan zijn. Het verbod op detentie van minderjarigen moet volgens ons dan ook wettelijk verankerd worden in de wet van 15 december 1980. Dit betekent dat onder meer artikel 74/9 van de wet van 15 december 1980 en artikel 41§2 van de opvangwet van 12 januari 2007 herschreven worden. Dit vergt ook een aanpassing van de Europese Terugkeerrichtlijn (m.n. artikel 17).

Enkel wanneer er uit de individuele beoordeling blijkt dat een bevel tot vasthouding proportioneel, noodzakelijk en onwillekeurig zou zijn, mag men overgaan tot de implementatie van een alternatief voor detentie. Zonder deze voorwaarden mag er geen sprake zijn van een alternatief voor detentie. De alternatieven voor detentie moeten financieel ondersteund en verder verbeterd worden, waarbij men erop toeziet dat ze de mensen- en kinderrechten respecteren. Andere alternatieven moeten eveneens verder ontwikkeld worden. Daarbij denken wij bijvoorbeeld (maar niet enkel) aan de

⁴⁹ International Detention Coalition, 2015, *There are alternatives* (revised edition)

⁵⁰ Zie Human Rights Committee, *General Comment no. 35. Article 9 (Liberty and security of the person)*. (CCPR/C/GC/35; 16.12.2014)

⁵¹ Dit is het gevolg van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zie ook Richtlijn 8, Council of Europe, 2005, *Twenty Guidelines on Forced Return*

⁵² Dit is het gevolg van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zie onder meer Richtlijn 8 en 9, Council of Europe, 2005, *Twenty Guidelines on Forced Return*

⁵³ Bron: <http://en.wikipedia.org/wiki/Vulnerability> (checked on 24.03.2015)

⁵⁴ Op Europees niveau bvb. de Recast Reception Conditions Directive. Op nationaal niveau definieert artikel 1.12° van de wet van 15 december 1980 een kwetsbare persoon als “zowel de begeleide als de niet-begeleide minderjarige personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan”

⁵⁵ Voor meer informatie hierover, zie o.m. Centre Primo Levi, 2014, *Mémoires. Vulnérabili...quoi?* Revue d'information n°62

mogelijkheid een borgsom te stellen, identiteitsdocumenten af te geven, enz.

Wanneer een alternatief van detentie wordt opgelegd, dan moet de voortzetting van het onderwijs een element zijn in de keuze van het alternatief. De voorkeur moet steeds gaan naar een alternatief voor detentie dat de verderzetting van de schoolloopbaan in de eigen school tielaat. Indien dit onmogelijk blijkt, dan moet men steeds de voorkeur geven aan een alternatief voor detentie dat de verzetting van de schoolloopbaan in dezelfde instructietaal toelaat.

Gezien haar mandaat, zou Dienst Vreemdelingenzaken niet als enige de individuele beoordeling mogen maken, maar zouden ook andere actoren hierin betrokken moeten zijn. Onder meer een kinderrechtenspecialist, een psycholoog, een advocaat en een specialist wat betreft detentie en alternatieven voor detentie zouden hierin moeten betrokken worden. Zo kan een eventueel belangenconflict worden voorkomen.

b. Monitoring

“Any detention of children must be closely monitored and authorities need to ensure the utmost transparency with respect to such detention, keeping statistics that provide a detailed picture of the extent of their detention.”⁵⁶

Zoals de Europees Commissaris voor de Mensenrechten hierboven aanhaalt, zouden (alternatieven voor) detentie waarin minderjarigen betrokken zijn, zorgvuldig opgevolgd moeten worden door de overheid. Deze zou ook op een transparante manier uitgebreide data moeten bekend maken over de vastgehouden kinderen en hun situatie. Met uitzondering van gegevens rond NBMV, publiceert de Dienst Vreemdelingenzaken echter geen kindspecifieke gegevens. Zo weten we bijvoorbeeld niet hoeveel gezinnen, ouders en kinderen voor zeer korte tijd zijn vastgehouden voor vertrek uit België (zie hoofdstuk 3) en is er tot op heden geen overheidsevaluatie van de terugkeerwoningen gepubliceerd.

Naast transparantie (onder meer door middel van gepubliceerde interne evaluaties) is externe monitoring van cruciaal belang. Onafhankelijk, extern toezicht op de publieke administratie van een land is een basisprincipe van de democratie en de rechtstaat. Voor een uitgebreide uitleg van monitoring en de aandachtspunten, verwijzen we naar de praktische gids opgesteld door APT, IDC en UNHCR.⁵⁷

In België mogen verschillende organisaties en instellingen de gesloten centra en terugkeerwoningen bezoeken. Enerzijds voorziet de wet⁵⁸ dat bepaalde instellingen toegang hebben tot de INAD-centra in het kader van de uitoefening van hun missie. Dit zijn bijvoorbeeld Myria (het Federaal Migratiecentrum), het Kinderrechtencommissariaat en de Délégué Général aux droits de l'enfant. Anderzijds bezoeken een aantal NGOs de gesloten centra en de terugkeerwoningen op basis van een accreditatie. DVZ beslist wie geaccrediteerd⁵⁹ wordt. De bezoeken van de NGOs hebben een

⁵⁶ Commissioner for Human Rights, 2010, *Positions on the rights of minor migrants in an irregular situation* (CommDH/PositionPaper(2010)6), Council of Europe

⁵⁷ Association for the prevention of torture, International Detention Coalition & UNHCR, 2014, *Monitoring Immigration Detention, practical manual*

⁵⁸ Artikel 38, 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

⁵⁹ Een 25-tal organisaties zijn geaccrediteerd voor bezoeken (Bron; European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*), maar slechts een

tweeledig doel. Enerzijds willen de organisaties door middel van de bezoeken de vastgehouden mensen sociaal, juridisch en psychologisch bijstaan. Anderzijds zorgen ze ervoor dat de civiele maatschappij een zicht heeft op de situatie in de gesloten centra en de terugkerwoningen. Toch gaat het hier eerder over momentopnames dan een gedegen monitoring.⁶⁰ Tot slot onderstrepen we dat momenteel *enkel* Jesuit Refugee Service-Belgium de terugkerwoningen bezoekt.

Kinderen en hun ouders kunnen, net als andere vastgehouden migranten, een klacht neerleggen over hun (administratieve) vasthouding.⁶¹ In België bestaat er niet één instantie voor, maar zijn verschillende instanties hiervoor bevoegd, elk met hun eigen mandaat en procedure.⁶² Eind 2014 diende de Kamer van Volksvertegenwoordigers ook een resolutie in om een 'Comité D' op te richten dat op een effectieve, onafhankelijke en externe manier alle plekken waar mensen van hun vrijheid beroofd worden kan opvolgen.⁶³ Dit houdt verband met de blijvende vraag van zowel het middenveld als de internationale gemeenschap om het facultatief protocol van het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (OPCAT) te ratificeren en een nationaal preventiemechanisme op te richten. De terugkerwoningen en de gesloten gezinsunits zouden logischer wijs ook onder de bevoegdheid van het Comité D vallen.

Aanbeveling:

Wij vragen DVZ en de andere betrokken instanties om maandelijks gedetailleerde statistieken te publiceren. De statistieken zouden de volgende informatie moeten aangeven: nationaliteit, land van herkomst of land van verblijf (indien het een ander land is dan het land van de nationaliteit van het gezin), administratieve situatie, aantal kinderen, leeftijdsgroep van de kinderen, aantal eenoudergezinnen (man/vrouw), duur van de vasthouding, land van bestemming, uitkomst (per nationaliteit), wettelijke basis voor de opsluiting, etc. (*aanbeveling sinds 2012*) Deze statistieken moeten voor alle vormen van detentie en alternatieven van detentie gepubliceerd worden, incl. de gesloten centra, INAD-centra en terugkerwoningen, het KB 17.09.2015 en de maatregelen om verdwijningen tegen te gaan.

We vragen dat er jaarlijks een rapport wordt opgesteld voor de terugkerwoningen, zoals al het geval is voor de gesloten centra. We vragen dat deze interne jaarrapporten geuniformiseerd en

beperkt aantal doet dit regelmatig. Zij zijn gegroepeerd in de TRANSIT-werkgroep. Zie onder meer <http://www.cire.be/projets/visiteurs-ong-en-centres-fermes/groupe-transit-le-reseau-des-visiteurs-ong-en-centres-fermes> voor meer informatie.

⁶⁰ Voor meer informatie over immigration detention monitoring, zie Association for the Prevention of Torture (APT), International Detention Coalition & United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2014, *Monitoring Immigration Detention. Practical Manual*

⁶¹ Vastgehouden personen hebben ook de mogelijkheid om een klacht in te dienen over de omstandigheden van hun detentie. Sinds 2004 is een Commissie en een permanent secretariaat hiermee gelast (voor gesloten centra, INAD-centra en terugkerwoningen). Wettelijk kader: Art 130, 2e lid, KB van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de DVZ, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de Vreemdelingenwet, gewijzigd door het KB van 8 juni 2009.

⁶² Voor een overzicht van de mogelijke klachtenprocedures, zie Defence for Children Belgium, 2015, *Children's Rights Behind Bars. Droits fondamentaux des enfants privés de liberté: l'amélioration des mécanismes de surveillance*. Voor een analyse van de werking van de klachtencommissie, zie Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, *De klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007)* en Myria Federaal Migratiecentrum, 2015, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*

⁶³ Belgische Kamer voor Volksvertegenwoordigers, 21.10.2014, *Voorstel van resolutie om een Comité D op te richten dat toezicht houdt op de verschillende plaatsen in België waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd*, DOC 54 0450/001

publiek gemaakt worden.

Naast een regelmatige interne evaluatie door de overheidsinstellingen zou er ook een externe, objectieve kwalitatieve evaluatie moeten plaatsvinden. Hierbij kan de civiele maatschappij een rol spelen. Daarbij zou de Belgische overheid de geaccrediteerde organisaties voldoende toegang moeten geven tot de bestaande detentiemaatregelen/detentievoorzieningen en alternatieven voor detentie. Dit bezoekrecht van geaccrediteerde organisaties zou ook wettelijk verankerd moeten worden.

Momenteel beslist de Dienst Vreemdelingenzaken over de nominatieve accreditatie van NGO-personeel. Aangezien 'de gecontroleerde' hier bepaalt wie hem waar en voor hoe lang controleert, bestaat er een risico op een belangenconflict. Het lijkt ons dan ook aangewezen om een andere overheidsinstelling, behorende tot een ander ministerie de bevoegdheid te geven om over de accreditatie te beslissen. Bovendien vragen we dat organisaties geaccrediteert worden in plaats van personen.

We vragen dat België het facultatief protocol van het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing (OPCAT) ratificeert en een nationaal preventiemechanisme opricht.

Wij vragen dat de regering het onafhankelijk Comité D opricht dat o.m. toezicht houdt op de plekken waar kinderen in gezinnen vastgehouden worden.

II. OVERZICHT VAN HET INTERNATIONAAL, EUROPEES EN BELGISCH WETTELIJK EN NORMATIEF KADER

Aangezien detentie een complex gegeven is en we in de volgende hoofdstukken de Belgische praktijk aftoetsen aan het wettelijk kader, geven we hier een beknopt overzicht van het wettelijk en normatief kader rond detentie. Om af te sluiten bekijken we ook het 'hoger belang van het kind', het onderzoek naar de voorwaarden van detentie en het Belgische watervalstelsel nader.

a. Het internationaal en Europees wettelijk en normatief kader

"(...) the particular vulnerability of children imposes a heightened obligation of due diligence on States to take additional measures to ensure their human rights to life, health, dignity and physical and mental integrity."⁶⁴

Op Europees en internationaal hebben verschillende mensenrechteninstrumenten, richtlijnen ('directive') en vuistregels ('guidelines') betrekking op detentie. Hier onder vindt u een niet exhaustief overzicht.⁶⁵ Ter indicatie geven we aan of een instrument bindend is of niet, en zo niet, of het wordt gezien als 'soft law'. We zijn ons bewust dat verschillende interpretaties mogelijk zijn, maar dit rapport is niet de plaats om dit te grondiger te behandelen.

⁶⁴ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*

⁶⁵ Dit rapport biedt niet de plaats om de impact van elk van deze instrumenten op detentie te analyseren.

Internationaal :

- Artikel 3 van de Internationale Verklaring van de Rechten van de Mens stelt dat *“een ieder (...) het recht [heeft] op leven, vrijheid en onschendbaarheid van zijn persoon.”* (1948; bindend)
- Artikel 9 van Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ICCPR; 1966; bindend) stelt dat iedereen recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Het bevat ook een verbod op willekeurige arrestatie en gevangenhouding.

De Mensenrechtencommissie heeft eind 2014 de beperking van dit recht verduidelijkt in General Comment n° 35 (CCPR/C/GC/35). Daarin bevestigen ze dat artikel 9 van toepassing is op minderjarigen, asielzoekers, vluchtelingen en ‘migranten’. Paragraaf 18 behandelt specifiek immigratiedetentie en bevestigt de principes van de bescherming tegen willekeur, proportionaliteit en noodzakelijkheid. Ook schrijft het een individuele assessment en een regelmatige herevaluatie van de detentiebeslissing voor. De evaluatie moet het effect van detentie op de mentale en fysieke gezondheid van de persoon in rekening nemen. Ook bevestigt ze dat kinderen uitsluitend als laatste redmiddel mogen vastgehouden worden en dit voor een zo kort mogelijke periode, waarbij hun hoger belang doorslaggevend is bij het bepalen van de periode en detentievoorwaarden en -omstandigheden.

- Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (1989; IVRK; bindend) geldt ook voor kinderen in detentie. Artikel 2§2 stelt dat overheden het kind moeten beschermen tegen alle vorming van bestraffing *“op grond van de status of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.”* Artikel 37 behandelt specifiek het verbod op foltering en mensonterende behandeling en vrijheidsberoving en stelt duidelijk dat detentie slechts kan als laatste redmiddel, voor een zo kort mogelijke periode en indien het in het belang van het kind is.
- Conventie van Genève (1951; bindend) beschermt asielzoekers in het artikel 31 tegen strafsancities indien ze onwettig op het grondgebied aanwezig zijn. Toch staat §2 van datzelfde artikel toe dat landen de bewegingsvrijheid van asielzoekers beperken, maar dit *“niet verder (...) dan noodzakelijk”*.
- De UNHCR Detention Guidelines⁶⁶ (2012; niet bindend) bundelen 10 richtlijnen over de detentie van asielzoekers en vluchtelingen. Daarmee willen ze onder meer mogelijke detentiegonden onder artikel 31§2 van de Conventie van Genève illustreren.
- De Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988; soft law) bevat verschillende principes die van toepassing zijn alle detentievormen, waaronder controle, recht op gehoord en recht op beroep.
- De United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty⁶⁷ (1990; soft law) zijn een uitbreiding op het IVRK en gelden ook voor vastgehouden minderjarige asielzoekers en minderjarigen zonder wettig verblijf. Paragraaf 38 gaat over toegang tot onderwijs.

⁶⁶ UNHCR, 2012, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*

⁶⁷ United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (A/RES/45/113; 14.12.1990)

- De UN Tokyo Rules on standard minimum rules for non-custodial measures⁶⁸ (1990; soft law) bevatten alternatieven voor strafrechtelijke detentie die interessant kunnen zijn voor administratieve detentie.
- De UN Declaration on the Human Rights of Individuals Who Are not Nationals of the Country in which They Live (1985; soft law) bepaalt o.m. dat alle mensen die niet de nationaliteit hebben van het land waarin ze wonen beschermt zijn tegen arbitraire arrestatie en detentie.
- In haar resolutie 63/184 (2009) vraagt het generaal assemblee van de VN haar lidstaten de mensenrechten en waardigheid van alle migranten te respecteren, arbitraire detentie te staken en alternatieven te ontwikkelen.

Europese Unie:

- Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens⁶⁹ (1950; bindend) bepaalt dat iedereen het recht heeft op verplaatsing, vrijheid en veiligheid, maar legt ook vast dat landen dit recht *“in bepaalde omschreven gebieden”* mogen beperken. Artikel 5 lijst verschillende beperkingsgronden op, waaronder b) en f) van toepassing (kunnen) zijn op asielzoekers aan de grens, uitgewezen asielzoekers of mensen zonder wettig verblijf.
- Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000; bindend) is van toepassing wanneer Unierecht toegepast wordt. Artikel 24 stelt dat bij alle handelingen betreffende minderjarigen hun belang de eerste overweging moet zijn. Het artikel stelt ook dat minderjarigen recht hebben op de zorg en bescherming die ze nodig hebben, om hun mening vrijelijk te uiten, dat met hun mening rekening gehouden moet worden en dat ze recht hebben op regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met hun beide ouders.
- De Return Directive⁷⁰ (2008; bindend) regelt de detentie van migranten, waaronder afgewezen asielzoekers, in het kader van de terugkeer naar het land van oorsprong⁷¹. De Richtlijn bevat, regels en waarborgen voor de detentie en legt onder meer een maximale detentieperiode van 18 maand op.

De richtlijn duidt twee detentiegonden aan. Paragraaf 16 stelt dat *“[d]etention is justified only to prepare the return or carry out the removal process and if the application of less coercive measures would not be sufficient”*, wat uitgebreid wordt in artikel 15:

“Unless other sufficient but less coercive measures can be applied effectively in a specific case, Member States may only keep in detention a third-country national who is the subject of return procedures in order to prepare the return and/or carry out the removal process, in particular when:

- a. there is a risk of absconding or*
- b. the third-country national concerned avoids or hampers the preparation of return or the removal process. Any detention shall be for as short a period as possible and only maintained as long as removal arrangements are in progress and executed with due diligence”*

⁶⁸ UN General Assembly, *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures* (The Tokyo Rules) Adopted by resolution 45/110 (14.12.1990)

⁶⁹ Artikel 5; Artikel 2 van Protocol 4

⁷⁰ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (16.12.2008)

⁷¹ Of een derde land waar de persoon wettelijk mag verblijven.

- De Recast Reception Conditions Directive⁷² (2013; bindend) regelt de detentie van asielzoekers en bevat een lijst van mogelijke gronden, regels en waarborgen voor detentie. Deze richtlijn legt ook de expliciete plicht van de Europese lidstaten vast om minder dwingende maatregelen te analyseren alvorens over te gaan op detentie en om alternatieven voor detentie in de nationale wetgeving te integreren. Tegen juli 2015 moet België deze richtlijn hebben overgezet in de nationale wetgeving.

Deze richtlijn stelt in artikel 8 een exhaustieve lijst op van zes mogelijke detentiegonden van asielzoekers:

“An applicant may be detained only:

- a. in order to determine or verify his or her identity or nationality;*
 - b. in order to determine those elements on which the application for international protection is based which could not be obtained in the absence of detention, in particular when there is a risk of absconding of the applicant;*
 - c. in order to decide, in the context of a procedure, on the applicant’s right to enter the territory;*
 - d. when he or she is detained subject to a return procedure under [the Return Directive], in order to prepare the return and/or carry out the removal process, and the Member State concerned can substantiate on the basis of objective criteria, including that he or she already had the opportunity to access the asylum procedure, that there are reasonable grounds to believe that he or she is making the application for international protection merely in order to delay or frustrate the enforcement of the return decision;*
 - e. when protection of national security or public order so requires;*
 - f. in accordance with [the Dublin Regulation]”*
- De Recast Dublin Regulation⁷³ (‘Dublin-III’; 2013; bindend) regelt hoe een Europese lidstaat onderzoekt of ze verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag. Indien een andere lidstaat verantwoordelijk is, dan regelt de verordening hoe de transfer naar het verantwoordelijke land verloopt. Artikel 28 stelt expliciet dat een Dublinprocedure onvoldoende reden is om iemand vast te houden. Detentie in het kader van een Dublin-transfer mag enkel wanneer er uit een individuele beoordeling blijkt dat er een significant risico op onderduiken bestaat, dat detentie evenredig is en dat *“minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast”*. De verordening stelt eveneens dat de persoon maximaal 8 weken mag vastgehouden worden⁷⁴. De verordening stelt eveneens dat de lidstaten bij de toepassing de belangen van het kind voorop moeten stellen. Om de eenheid van het gezin en het belang van de betrokken kinderen na te leven, is de afhankelijkheidsrelatie tussen de asielzoeker en zijn/haar gezinsleden een bindend verantwoordelijkheids criterium.⁷⁵

⁷² Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (26.06.2013)

⁷³ Regulation (EU) no 604/2013 of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (23.06.2013)

⁷⁴ 4 weken onderzoek, 2 weken responstijd voor verantwoordelijk land, transfer binnen de 6 weken na expliciete of impliciete aanvaarding verantwoordelijkheid.

⁷⁵ Voor een analyse van de detentie van asielzoekers in het kader van de Dublin-III verordening, verwijzen we naar Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2015, *Detentie asielzoekers Dublin-III verordening*, Nota

Council of Europe:

- De Twenty guidelines on forced return⁷⁶ (2005; soft law) zijn richtlijnen en aanbevelingen van de Council of Europe rond de uitwijzingsprocedures van mensen zonder wettig verblijf. Richtlijnen 6 tot 11 behandelen specifiek detentie, waarvan 11 focust op de vasthouding van kinderen en families
- Resolutie 2020 (2014) en aanbeveling 2056⁷⁷ (2014) behandelen specifiek alternatieven voor detentie van minderjarigen omwille van immigratieredenen. De resolutie stelt duidelijk dat de detentie van kinderen omwille van de administratieve status van hun ouders ingaat tegen het belang van het kind en een schending is van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind.

b. Het hoger belang van het kind

Artikel 3 van het IVRK stelt dat het belang van kinderen primeert boven andere belangen, zoals migratie-, politieke- of economische belangen. Of zoals de VN Speciaal Rapporteur inzake foltering en onmenselijke behandeling het stelt: *“The best interests of the child should not be defined in accordance to the convenience of the State.”*⁷⁸ In de Europese Unie is dit principe o.m. verankerd in artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. In ons land is het verankerd in artikel 22bis van de Grondwet.

In haar 14^e algemene commentaar⁷⁹ definieert het VN Comité voor de rechten van het kind dit ‘hoger belang van het kind’ als een drieledig concept, waarbij het gaat om:

- een substantief recht. Dit betekent dat elke minderjarige het recht heeft dat zijn belang vastgesteld wordt en dat dit belang primeert boven andere belangen. Ook is het zijn recht dat dit gegarandeerd wordt telkens een beslissing wordt genomen die hem aanbelangt,
- een fundamenteel, interpretatief rechtsbeginsel. Elke wettelijke bepaling moet zo geïnterpreteerd worden dat het het hoogste belang van het kind effectief dient,
- een procedureregule. Telkens een beslissing genomen wordt die invloed kan hebben op een kind (of een groep van kinderen) moet het beslissingsproces een analyse van de impact van de beslissing op (de groep) kinderen inhouden.

Het moet samen met de drie andere basisbeginselen van het IVRK in gedachte geïnterpreteerd worden: non-discriminatie (artikel 2), het recht op leven, overleven en ontwikkeling (artikel 6) en het recht van het kind op participatie (artikel 12). Het hoger belang van het kind is verbonden met het recht op menselijke waardigheid en de holistische ontwikkeling van het kind, aangezien het tot doel heeft dat beslissingen deze garanderen. Het is een flexibel en soepel concept dat case per case aangepast en bepaald moet worden rekening houdende met de specifieke situatie van het kind, hun persoonlijke context en noden.⁸⁰

Simpel gezegd betekent het dat men, als samenleving, instelling of overheid⁸¹, het belang van het kind steeds moet analyseren, vaststellen, garanderen bij en als uitgangspunt nemen voor elke

⁷⁶ Council of Europe, 2005, *Twenty Guidelines on Forced Return*

⁷⁷ Council of Europe, Resolution 2020(2014) *The alternatives to immigration detention of children*. Council of Europe, Recommendation 2056(2014) *The alternatives to immigration detention of children*

⁷⁸ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*

⁷⁹ Committee of the Rights of the Child, 2013, *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)*

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ General Comment No.14 (§ 14) bepaalt dat de overheid zich ervan moet verzekeren dat (i) elke beslissing van een publieke instelling het hoger belang van het kind integreert in zijn werk en consistent toepast, (ii) alle

beslissing of wettelijke bepaling die kinderen beïnvloedt. Daarbij moet, case per case, de situatie waar het kind zich in bevindt of zou kunnen bevinden in het licht gehouden worden van de kinder- en mensenrechten om tot een beslissing te komen die in zijn belang is. De lidstaten moeten hun beslissing ook staven.⁸²

De hamvraag is of detentie om immigratieredenen ooit in het hoger belang van het kind is. Hoewel het Europees wettelijk kader, met name de terugkeerrichtlijn, de detentie van kinderen toelaat, zijn we van stelling dat dit het IVRK schendt. Ook het Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) stelt dit in haar positiepaper rond de terugkeerrichtlijn:

“(...) by allowing detention of children as a last resort, the Return Directive breaches the principles of the UN Convention on the Rights of the Child, by failing to recognise that detention of a child because of their or their parent’s migration status always constitutes a child rights violation and contravenes the principle of the best interests of the child.”⁸³

c. Het nationaal wettelijk kader

Net zoals in vele andere landen⁸⁴, regelt dezelfde wet in ons land de vasthouding van zowel asielzoekers, afgewezen asielzoekers als mensen zonder wettig verblijf. In België is dat de wet van 15 december 1980, de ‘Vreemdelingenwet’. Wel bestaan er verschillende Koninklijke Besluiten (zie hieronder). De specifieke wettelijke kaders van de gesloten gezinsunits, de terugkeerwoningen, de mogelijkheid om tijdens de voorbereiding van de terugkeer in de eigen woning te blijven (KB 17.09.2014) en de maatregelen om verdwijningen tegen te gaan bespreken we in de volgende hoofdstukken. Hier bespreken we het algemene kader van detentie in België.

i. Algemene bepalingen

Met betrekking tot de noodzakelijkheid van detentie, verduidelijkt de Belgische wetgeving dat *“de effectieve verwijdering (...) binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk [moet zijn]”*.⁸⁵ Wat betreft de effectieve implementatie bestaan er drie Koninklijk Besluiten:

- Het KB van 2 augustus 2002 bepaalt het regime en de werkingsmaatregelen van de gesloten centra
- Het KB van 8 juni 2009 bepaalt het regime en de werkingsmaatregelen van de INAD-centra.
- Het KB van 14 mei 2009 bepaalt het regime en de werkingsmaatregelen van de terugkeerwoningen

Zowel het KB van 2 augustus 2002 als dat van 8 juni 2009 stellen duidelijk dat opsluiting en vasthouding geen sancties zijn, maar middelen ten uitvoering van een verwijderingsmaatregel (resp. art 5 en art 4).

Het Hof van Cassatie oordeelde dat een persoon zonder wettig verblijf op het grondgebied slechts in twee gevallen kan vastgehouden worden met het oog op verwijdering: (i) wanneer er een risico op onderduiken is of (ii) wanneer de persoon de terugkeer of verwijderingsprocedure ontwijkt of

beslissingen, incl. beleid, aantonen dat het hoger belang van het kind een primaire overweging is, en (iii) dat ook voor de private sector verzekert.

⁸² Committee of the Rights of the Child, 2013, *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)*

⁸³ PICUM, 2015, *PICUM Position paper on the Return Directive (Directive 2008/115/EC on ‘common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals’)*

⁸⁴ De Bruycker (ed.), Bloomfield, Tsourdi & Pétin, 2015, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU, Odysseus Network*

⁸⁵ Art 7 van de Vreemdelingenwet.

belemmert.⁸⁶ Of aan één van deze voorwaarden voldaan wordt, moet onderzocht worden tijdens een onderzoek.

Spijtig genoeg constateren we dat beide gevallen zeer ruim geïnterpreteerd kunnen worden. Zo definieert de Vreemdelingenwet in haar eerste artikel het risico op onderduiken als *“het feit dat een onderdaan van een derde land die het voorwerp uitmaakt van een procedure tot verwijdering, een actueel en reëel risico vormt om zich te onttrekken aan de autoriteiten. Daartoe baseert de minister of zijn gemachtigde zich op objectieve en ernstige elementen.”* De objectieve en ernstige elementen worden niet gedefinieerd. Ondanks de verduidelijking van het Hof van Cassatie blijft de beoordelingsruimte van DVZ dus zeer breed.

ii. Verankering van het hoger belang van het kind

Hoewel het hoger belang van het kind verankerd is in artikel 22bis van onze grondwet, stellen verschillende overheidsorganen (waaronder de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen⁸⁷) dat het geen directe werking heeft. Dit gaat niet alleen in tegen de bepalingen⁸⁸ van het VN Comité voor de Rechten van het Kind, maar ook tegen de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Die stelt namelijk dat het hoogste belang van het kind primeert bij alle beslissingen die betrekkingen hebben op kinderen⁸⁹, dat de hoofdverantwoordelijkheid van de bescherming van kinderrechten bij de nationale autoriteit ligt en dat het belang van het kind moet worden toegepast door de administratie.⁹⁰ Het is wel belangrijk op te merken dat de ontkenning van de doorwerking van artikel 3 van het IVRK deels aan kracht verliest, doordat ze wel van toepassing is wanneer EU-wetgeving wordt toegepast (met name terugkeer, Dublin-transfers, opvang).

Hoewel artikel 3 van het IVRK is geen basisprincipe is van de vreemdelingenwet, wordt het wel expliciet vermeld in artikel 74/13 dat de bevelen om het grondgebied te verlaten behandelt. Dit artikel is een omzetting van artikel 5 van de Europese terugkeerrichtlijn in de nationale wetgeving en stelt dat:

“Bij het nemen van een beslissing tot verwijdering houdt de minister of zijn gemachtigde rekening met het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land.”

Toch heeft de wetgever noch de criteria, noch de procedures voor de evaluatie van het belang van de kinderen in het kader van een terugkeer (gedwongen of niet) bepaald. Dit zou wel moeten gebeuren.

Aanbeveling :

We vragen dat de regering de criteria en de procedures bepaalt voor de evaluatie van het belang van het kind in het kader van (onder meer) detentie en terugkeer. Gezien haar mandaat, zou Dienst Vreemdelingenzaken niet als enige deze individuele beoordeling mogen maken, maar zouden ook andere actoren hierin betrokken moeten zijn. Onder meer een kinderrechtenspecialist, een

⁸⁶ Hof van Cassatie, 21.01.2014, nr. P.14.0005.N/1 en Hof van Cassatie, 20.0.2011, nr. P.11.0609.F

⁸⁷ In haar jaarverslag 2008-2009 stelt de RRV bijvoorbeeld dat onder meer artikel 3 van het IVRK *“op zichzelf niet volstaan om toepasbaar te zijn zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is. Deze verdragsbepalingen zijn immers geen duidelijke en juridisch volledige bepalingen die de verdragspartijen of een onthoudingsplicht of een strikt omschreven plicht om op een welbepaalde wijze te handelen, opleggen. Verzoekers kunnen de rechtstreekse schending van deze artikelen van het Kinderrechtenverdrag daarom niet dienstig inroepen.”* Bron: Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 2010, Jaarverslag 2008-2009

⁸⁸ O.m. VN Comité voor de Rechten van het Kind, General comment nr. 5 (§20) en General Comment nr 14 (§6)

⁸⁹ Neulinger & Shuruk v Zwitserland 41615/07 (06.07.2010)

⁹⁰ Rahimi v Griekenland 8687/08 (05.07.2011)

psycholoog, een advocaat en een specialist wat betreft detentie en alternatieven voor detentie zouden hierin moeten betrokken worden. Zo kan een eventueel belangenconflict worden voorkomen.

iii. Onderzoek van de voorwaarden van detentie

Voor asielzoekers aan de grens bestaat er geen expliciete verplichting om een alternatief voor detentie te onderzoeken. De wet voorziet dit wel voor derdelanders die een bevel voor grondgebied verlaten (BGV) hebben ontvangen (art. 7⁹¹ en 27⁹² van de Vreemdelingenwet). De wet verduidelijkt echter niet hoe dit onderzocht moet worden en volgens welke criteria, noch dat het om een case per case onderzoek gaat.⁹³ De Belgische wet bevat ook geen expliciete verplichting voor een kwetsbaarheidsanalyse of –bepaling van mensen in het kader van een analyse van de detentie⁹⁴.

Hoe en op basis van welke criteria analyseert DVZ dan de noodzaak, proportionaliteit en onwillekeurigheid van de vasthouding? Dienst Vreemdelingenzaken duidt zelf aan dat er geen individuele assessment door middel van een interview wordt uitgevoerd, noch dat er een persoonlijk contact is tussen de persoon en de Dienst Vreemdelingenzaken voor er een bevel tot vasthouding wordt uitgevaardigd.⁹⁵ Wanneer iemand wordt vastgehouden wordt hem/haar een document overhandigd waarop de persoon kan uiteenzetten waarom hij/zij niet kan terugkeren naar het land van herkomst. Daarop kunnen verschillende gegevens worden ingevuld: bestaat er familie in België? Wat is de vluchtreden? Zijn er medische aspecten? Indien er nieuwe gegevens zijn, dan zegt DVZ de vasthouding (bijkomend) te moeten motiveren.⁹⁶ De vraag is of dit voldoende is en of deze werkwijze het hoorrecht niet schendt⁹⁷, zoals o.m. bevestigd door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.⁹⁸

Mensen die aan de grens vastgehouden worden kunnen het bevel tot vasthouding enkel aanvechten wanneer ze al vastgehouden zijn. Ze kunnen hun vrijlating slechts één keer per maand aanvragen.

Met betrekking tot gezinnen met minderjarige kinderen die zich zonder wettig verblijf op het grondgebied bevinden, stelt DVZ dat zij wel analyseren of het gezin in een terugkeerwoning wordt

⁹¹ “*Te dien einde, en tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kan de vreemdeling vastgehouden worden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, meer in het bijzonder wanneer er een risico op onderduiken bestaat of wanneer de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert, en zonder dat de duur van de vasthouding twee maanden te boven mag gaan. De minister of zijn gemachtigde kan, in dezelfde gevallen, de vreemdeling een verblijfplaats aanwijzen voor de tijd die nodig is om deze maatregel uit te voeren.*”

⁹² “*De in §§ 1 en 2 bedoelde vreemdelingen kunnen onverminderd de bepalingen van Titel III quater en tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast te dien einde worden opgesloten, meer in het bijzonder wanneer er een risico op onderduiken bestaat of wanneer de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert tijdens de periode die voor de uitvoering van de maatregel tot verwijdering strikt noodzakelijk is.*”

⁹³ Wel zijn er enkele wettelijke vermeldingen van een kwetsbaarheidsanalyse in het kader van de asielaanvragen. Zie Comité Belge d’Aide aux Réfugiés, 2013, *L’enfant dans l’asile: prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur*.

⁹⁴ Zie verder. De Europese Herziene Opvangrichtlijn vraagt wel dat lidstaten werk maken van identificatie van kwetsbare groepen in asielprocedure. De Procedurerichtlijn vraagt bijzondere procedurele waarborgen. Beide gaan echter om asielzoekers en kaderen in de asielaanvraag, niet in detentie.

⁹⁵ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*. Ter info, de Dienst Vreemdelingenzaken, Fedasil, het CGVS en Myria (het Federaal Migratiecentrum) behoren tot het ‘Belgian contact point’ van het EMN.

⁹⁶ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

⁹⁷ O.m. Artikel 41 van het Europees Handvest van de Grondrechten.

⁹⁸ RvV 5 september 2014, nr. 128.856, RvV 26 september 2014, nr. 130.247

geplaatst of enkel een bevel tot grondgebied verlaten (BGV) wordt betekend. Daarbij zouden onder meer de mogelijkheid het gezin te verwijderen, 'praktische zaken', beleidsprioriteiten en het risico op verdwijning worden bekeken.⁹⁹ Toch worden ook zij niet gehoord en wordt de beslissing gebaseerd op het hierboven vermelde document.

Voor voorbeelden en richtlijnen voor een dussdanig onderzoek, verwijzen we onder meer naar het Community Assessment and Placement (CAP) model en Child-Sensitive Community Assessment and Placement (CCAP) model van International Detention Coalition.¹⁰⁰

iv. Het Belgische watervalstelsel van detentie

Zoals eerder gezegd bevinden alternatieven voor detentie zich op het spectrum tussen vrijlating en detentie, waarbij het dwingende karakter van de gebruikte tools om onderduiken te voorkomen in graad verschilt (zie Figuur 1 hierboven). Toch betekent dit niet dat er een cascadesysteem mag ontstaan waarbij een persoon na het 'mislukken' van één maatregel automatisch overgaat naar de volgende, strengere maatregel. Een automatisch watervalstelsel zou namelijk ingaan tegen het principe dat elke nieuwe detentiemaatregel moet worden bestudeerd op vlak van willekeur, noodzakelijkheid en proportionaliteit. Toch is dit in België niet het geval.

Vooreerst ziet men het continuüm van steeds strenger worden maatregelen ook in België:

"(...) the Immigration Office [indicated] that the family units should function as part of a bigger framework, which is currently only partly implemented. Both the first phase (follow-up at home) and the last phase (family units in detention) are not yet operational."¹⁰¹

Elders in dezelfde studie staat er:

"The Immigration Office considers this disruption¹⁰² as necessary to allow the families to see at last that there is no more possibility to stay in Belgium. But this should be part of a cascade system: first, coaching starting from the private house of the irregular staying family; if this doesn't help, transfer to a family unit, and thirdly, if no compliance from the 'open' family unit, there should be as a last resort, and for a very brief period, the possibility to detain families in 'closed' family units."

Hoewel de overheid onderlijnt dat er steeds een individueel onderzoek gebeurt vooraleer een gezin vast te houden in een terugkeerwoning, lijkt dit niet altijd het geval te zijn. Zo stellen verschillende instructies dat wanneer opvang / begeleiding 'X' niet tot een vrijwillige terugkeer leidt, DVZ zal overgaan tot de voorbereiding van de gedwongen terugkeer (en dus detentie). We geven hier drie voorbeelden van.

⁹⁹ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*

¹⁰⁰ Zie o.m. International Detention Coalition, 2015, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, revised edition

¹⁰¹ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*.

¹⁰² Het gaat om de transfers tussen opvang en detentieplaatsen (bvb. Fedasilopvang → open terugkeerplaatsen → terugkeerwoning)

De Fedasilinstructie van 23 september 2013 betreffende het terugkeertraject¹⁰³ stelt in punt 2.2.3.3. bijvoorbeeld dat

“[i]ndien de betrokkene niet vrijwillig terugkeert binnen de voorziene termijn (of tijdens de eventuele verlenging van de uitvoeringstermijn), (...) hij opgeroepen [wordt] door de lokale politie teneinde zijn verwijdering te organiseren. (...) Indien de betrokkene weigert om de terugkeerplaats te verlaten, geeft de DVZ opdracht aan de lokale politie om de bewoner op te halen in het opvangcentrum.”

Deze arrestatie in de open terugkeerplaats kan, logischer wijs, leiden tot twee mogelijkheden: ofwel een transfer naar de nationale luchthaven voor een onmiddellijke verdwijdering, ofwel een transfer naar een detentievorm.

In haar informatieve nota rond de opvang in het open terugkeercentrum¹⁰⁴ stelt Fedasil iets soortgelijks: wanneer aan het einde van het BGV blijkt dat er geen verblijfsrecht is of de vrijwillige terugkeer niet voorbereid wordt, dan *“zal de Dienst Vreemdelingenzaken de nodige maatregelen nemen met het oog op [de] gedwongen terugkeer”*. Toch gaat ze verder dan de eerder vermelde instructie wanneer ze vermeldt dat er een einde komt aan de opvang in het centrum *“[w]anneer u getransfereerd werd naar een terugkeewoning beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken met het oog op uw verwijdering.”* (onze onderlijning) Het feit dat gezinnen die al eens vastgehouden werden in principe niet meer in een terugkeewoning worden geplaatst¹⁰⁵, is een derde voorbeeld van dit watervalstelsel.

Wanneer de vrijwillige verwijdering faalt, gaat de overheid over op een gedwongen terugkeer (in theorie enkel wanneer terugkeer in lijn is met artikel 74/13 van de Vreemdelingenwet¹⁰⁶). Toch zou dit niet mogen betekenen dat de persoon/het gezin automatisch ook moet worden vastgehouden. De beslissing om iemand vast te houden moet steeds voorafgegaan worden door een onderzoek naar de willekeurigheid, noodzaak en evenredigheid van de vasthouding, rekening houdende met de eventuele kwetsbaarheid van de betrokkenen.

Het niet systematisch en grondig onderzoeken van de noodzaak, evenredigheid, willekeur van detentie is problematisch. Of, zoals UNICEF België¹⁰⁷ het verwoordde:

“Une politique de détention systématique des migrants en situation irrégulière, sans tenir compte de l'utilisation d'alternatives, est susceptible d'être considérée comme inutile, disproportionnée et inadaptée au droit international relatif aux droits de l'Homme. Ce qui rend toute détention administrative de ce type potentiellement arbitraire. Les alternatives à la détention doivent toujours être envisagées avant la détention et doivent prendre en compte le statut de vulnérabilité d'un enfant.”

¹⁰³ Fedasil, 23.09.2013, *Instructie betreffende het terugkeertraject en de toewijzing aan een open terugkeerplaats*. Dit is geen detentie.

¹⁰⁴ Fedasil, 17.06.2013, *Informatieve nota betreffende de opvang en het terugkeertraject voor families met minderjarige kinderen op basis van het Koninklijk Besluit van 24 juni 2004*

¹⁰⁵ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*

¹⁰⁶ *“Bij het nemen van een beslissing tot verwijdering houdt de minister of zijn gemachtigde rekening met het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land.”*

¹⁰⁷ UNICEF België, 2011, *La détention des enfants migrants en centres fermés*, Policy paper

Aanbeveling:

Om te voorkomen dat mensen onnodig vastgehouden worden moet België een verplichte, individuele inschatting/bepaling van de noodzaak van detentie expliciet verankeren in de wetgeving voor alle potentieel vastgehouden. Daarbij moet de wet uitdrukkelijk bepalen dat vasthouding niet willekeurig mag zijn en dat ze in verhouding moet staan met het beoogde doel. De wet moet uitdrukkelijk bepalen dat detentie alleen toegestaan is als aangetoond kan worden dat hetzelfde doel niet bereikt kan worden door minder dwingende maatregelen. De kwetsbaarheid van de persoon moet ook individueel onderzocht en bepaald worden. Ditzelfde geldt eveneens voor de mogelijke toepassing van alternatieven voor detentie, aangezien er geen legale basis is voor een alternatief voor detentie indien er geen wettige grond is voor detentie.¹⁰⁸

III. OVERZICHT VAN DETENTIE EN ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE IN BELGIË

De Belgische wet voorziet enkele alternatieven voor detentie, zowel voor alleenstaande volwassenen, koppels zonder of met volwassen kinderen als voor families met minderjarige kinderen. Omdat het Belgisch systeem relatief ingewikkeld is, geven we hieronder een overzicht van de mogelijke vormen van detentie of alternatieven van detentie en de nodige bevelen.

Merk op dat volgens internationaal perspectief zowel detentie als alternatieven voor detentie twee bevelen vergen: een bevel tot grondgebied verlaten of een bevel tot teruggedrijving en een bevel tot vasthouding.¹⁰⁹ Vanuit internationaal perspectief zijn dus enkel de terugkeerwoningen een alternatief voor detentie, terwijl men in België de ‘maatregelen om verdwijningen tegen te gaan’ en de mogelijkheid om in de eigen woning te verblijven in afwachting van de vrijwillige terugkeer ook als alternatieven ziet. Het is, met andere woorden, niet omdat men iets een alternatief voor detentie noemt, dat het er ook één is.

Ter herinnering, wij definiëren alternatieven voor detentie als elke wetgeving, beleid of praktijk die migranten waarvoor detentie in een gesloten centrum noodzakelijk en niet willekeurig, maar wel onevenredig is, toelaat in de gemeenschap te verblijven in afwachting van een verblijfsrecht, de (gedwongen) terugkeer of teruggedrijving en die hun mensenrechten zo veel mogelijk respecteert.

¹⁰⁸ Conform aan de Europese Recast Reception Conditions Directive die tegen juni 2015 vertaald moest worden naar het nationaal recht.

¹⁰⁹ Een uitzondering hierop zijn mensen aan de grens, die men niet kan bevelen het grondgebied te verlaten aangezien ze zich er (juridisch gezien) niet op bevinden. Zij moeten een bevel tot teruggedrijving krijgen.

	DETENTIE						
	≥ 18j	Gezinnen met minderjarige kinderen	< 18j (NBMV)	≥ 18j	Gezinnen met minderjarige kinderen	< 18j (NBMV)	
Bevel tot grondgebied verlaten + bevel tot vasthouding	Gesloten centra	Gesloten gezinsunits 24 à 48u bij aankomst of voor vertrek	/	/	Terugkeerwoningen (gezinnen op het grondgebied)	/	ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE
Bevel tot vasthouding + bevel tot terugdrijving	Asielzoekers aan de grens (in INAD-centra)	/	/		Terugkeerwoningen (asielzoekende gezinnen aan de grens)	/	
Bevel tot grondgebied verlaten	/	/	/	Financiële bijdrage Meldingsplicht Kopie van identiteitsdocumenten in bewaring geven	Financiële bijdrage Meldingsplicht Kopie van identiteitsdocumenten in bewaring geven In de eigen woning blijven in afwachting van de vrijwillige terugkeer	/	ZOGENAAMDE ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE
Zonder enig bevel	/	/	Vlak na aankomst aan de grens (gedurende 2x3 werkdagen tijdens leeftijdsbepaling)			OOO (na 2x3 werkdagen tijdens leeftijdsbepaling)	

Tabel 1: Overzicht detentie en alternatieven voor detentie in België

IV. BESLUIT

De detentie van mensen om immigratieredenen kent in Europa een relatief uitgebreid juridisch en normatief kader. Daarbij is duidelijk dat detentie om immigratieredenen steeds een laatste redmiddel moet zijn, dat de overheid toepast wanneer zij op basis van objectieve criteria merkt dat andere, minder dwingende maatregelen, onvoldoende zijn om de doelstellingen van het migratiebeleid te bereiken. Wanneer kinderen betrokken zijn, mag het ook slechts voor een zo kort mogelijke tijd duren. Detentie mag niet willekeurig zijn, moet noodzakelijk voor het doel en in proportie zijn met dat doel. Bovendien moet de detentieoverweging de specifieke kwetsbaarheid van de persoon in acht nemen. Dit moet via een individuele assessment gebeuren die gebaseerd is op objectieve criteria.

Het internationaal kader laat detentie van minderjarigen toe indien het als laatste redmiddel gebruikt wordt en aangepast is aan de specifieke noden van de betrokken minderjarigen. Toch blijkt uit onderzoek dat alle detentie, hoe kort ook, het welzijn van de betrokken minderjarigen grondig beïnvloedt (zie hoofdstuk 3). Mentale en fysieke problemen als gevolg van de vasthouding zijn meermaals vastgesteld door psychologen en begeleiders (zie ook hoofdstuk 3). Daarom stellen wij dat **detentie *nooit* in het belang van het kind is en steeds een inbreuk op de kinderrechten betekent.**

3. DETENTIE IN EEN GESLOTEN CENTRUM

In dit hoofdstuk gaan we in op de detentie van kinderen in gesloten centra. Daarbij bekijken we de twee manieren waarop dit in België gebeurt (kan gebeuren): detentie voor langere periodes in gesloten gezinsunits (deze worden momenteel gebouwd) en de detentie voor kortere tijd bij aankomst of vertrek in het gesloten transitcentrum 'de Caricole'. We bekijken steeds het juridisch kader en, waar mogelijk, maken we een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de praktijk.

I. DE GESLOTEN WOONUNITS

De detentie van minderjarigen in gesloten centra is niet nieuw voor België. Tot oktober 2008 werden begeleide minderjarigen regelmatig vastgehouden in gesloten centra, wat onder meer leidde tot drie veroordelingen door het Europees Hof voor de Mensenrechten (zie verder). Sinds oktober 2008 worden gezinnen niet langer vastgehouden in gesloten centra, maar vastgehouden in de terugkeerwoningen (zie hoofdstuk 4). De Belgische wet laat echter nog steeds de vasthouding van begeleide minderjarigen toe.

In de sector duidt men de aan gezinnen met minderjarige kinderen aangepaste units in de gesloten centra aan met de termen "(gezins)units in 127bis" of "gesloten gezinsunits". 'Gesloten' wijst op de tegenstelling met de "open gezinsunits" ook wel "terugkeerwoningen" genaamd. Dit zijn dan ook de termen die wij in dit rapport gebruiken.

a. Historiek

Tot 1998 werden enkel gezinnen met minderjarige kinderen aan de grens vastgehouden in gesloten centra. Van 1998 tot mei 2001 werd één van de ouders vastgehouden, terwijl de rest van het gezin in vrijheid was. Aangezien de 'vrije' gezinsleden zich niet aanmeldten op de datum van het gedwongen vertrek, werd beslist om het gehele gezin vast te houden.¹¹⁰ Dit gebeurde in gesloten centra die niet aangepast waren aan de aanwezigheid van kinderen. Zij hadden er ook geen toegang tot het regulier onderwijs en er werden weinig vrijetijdsactiviteiten voorzien.¹¹¹ Het ging daarbij om veel minderjarigen en het middenveld constateerde een duidelijke piek in 2006.¹¹² Zo werden in 2005 247 gezinnen, in 2006 399 gezinnen en in 2007 minstens 188 gezinnen vastgehouden. Die 188 gezinnen hadden in totaal 398 kinderen.¹¹³ Na drie veroordelingen door het Europees Hof voor de Mensenrechten (EHRM)¹¹⁴ voor het opsluiten van minderjarigen in onaangepaste omstandigheden (m.n. in het gesloten centrum 127bis) en voortdurende kritiek vanuit België¹¹⁵, zette de Belgische

¹¹⁰ Verbauwhede, 16.11.2011, *The Belgian Approach: the Family Units*, powerpointpresentatie

¹¹¹ Voor een beschrijving van de praktijk in het gesloten centrum in Melsbroek, zie Centre de Guidance-ULB, 1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*

¹¹² Zie o.m. Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, 2005, *Detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in de centra 127, 127 bis en het INAD-centrum*; Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, 2007, *Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking*, Kinderrechtenforum nr. 4

¹¹³ 'Minstens', aangezien de INAD-cijfers hier niet in vervat zitten. Dienst Vreemdelingenzaken, 2008, *Activiteitenrapport 2007*

¹¹⁴ Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v Belgium (nr. 13178/03, 12.10.2006), Muskhadzhiyeva a.o. v. Belgium (nr. 41442/07, 19.01.2010), Kanagaratnam and others v Belgium (nr. 15297/09, 13.12.2011)

¹¹⁵ Voor een overzicht, zie Vandekerckhove & Ackaert, 2007, *Kinderen zonder status zijn nog geen kinderen zonder statuut*, In Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, *Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking*, Kinderrechtenforum nr. 4

overheid de praktijk stop in oktober 2008. Sindsdien worden gezinnen met minderjarige kinderen vastgehouden in de terugkeerwoningen, maar de detentie van begeleide minderjarigen werd niet verboden in de wet.

De wet van 16 november 2011 verankert uiteindelijk de mogelijkheid om begeleide minderjarigen vast te houden in een gesloten centrum, mits het aangepast is aan de noden van gezinnen met minderjarige kinderen. Daarmee wil België voldoen aan de voorwaarden opgelegd door het EHRM, terwijl ze kinderen blijft vasthouden.

Vijf NGO's¹¹⁶ dienden een annulatieberoep in tegen deze wet, maar werden niet gevolgd door het Grondwettelijk Hof. In zijn arrest nr. 166/2013 van 19 december 2013 besliste het Hof namelijk dat het betreffende wetsartikel in overeenstemming is met het Internationaal Verdrag betreffende de burgerlijke en politieke rechten, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Verdrag betreffende de rechten van het kind en de Belgische Grondwet. Het Hof onderstreepte daarbij dat een kind niet kan worden vastgehouden in een plaats voor volwassenen onder dezelfde omstandigheden als volwassenen en dat de vasthouding zo kort mogelijk moet zijn.¹¹⁷

Staatssecretaris voor Migratie Melchior Wathelet (2009-2011) wou 34 woonunits bouwen op het terrein van het gesloten centrum 127bis in Steenokkerzeel.¹¹⁸ De regering Di Rupo voorzag in augustus 2012 607.150,57€¹¹⁹ budget voor de drainage van het terrein.¹²⁰ Toch was België al voor de wet van 2011 van plan deze gesloten gezinsunits te bouwen: de regering Leterme II integreerde het project namelijk voor diens goedkeuring in het budget.¹²¹ Hoewel de oplevering voorzien was voor 2011, werd de bouw meermaals uitgesteld; eerst door problemen met de bouwvergunning¹²² en later om budgettaire redenen¹²³. Een rapport uit 2014 vermeldt dat de uitvoering van het project mede stilgelegd werd door een gebrek aan politieke consensus.¹²⁴ Huidig staatssecretaris Theo Francken plant binnen deze legislatuur 5 gezinsunits te bouwen, met plannen om 5 extra units op een latere datum te bouwen (zie verder). In november 2015 kondigde hij aan dat de units in 2016

¹¹⁶ Coordination des Organisations non gouvernementales pour les droits de l'enfant, Défense des Enfants – International, Jesuit Refugee Service Belgium, La Ligue des Droits de l'Homme en UNICEF Belgium, bijgetreden door de Liga voor Mensenrechten

¹¹⁷ Voor meer informatie, zie: CODE, 20.12.2013, *La Cour constitutionnelle valide l'enfermement d'enfants innocents*, Communiqué de presse ; Bericht EMN website :

<http://www.emnbelgium.be/nl/nieuws/grondwettelijk-hof-opsluiting-irregulier-verblijvende-families-met-kinderen-aangepaste-geslot> (bekeken op 27.03.2015); Analyse van het arrest:

http://europeanmigrationlaw.eu/documents/pdf/Articles/Newsletter_EDEM_Janvier_2014.pdf (p. 19 e.v.) (bekeken op 27.03.2015)

¹¹⁸ www.vandaag.be, 22.10.2013, *Bouw woonunits voor illegale gezinnen met kinderen geschorst*

¹¹⁹ Vandemeulebroucke, 19.03.2015, *La fin des familles en centres fermés c'était juste un sursis*, Alteréchos n° 399

¹²⁰ Schriftelijke vraag 0095 van Monica De Coninck aan staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 27.04.2015

¹²¹ Op 22 maart 2010. Bron : Vandemeulebroucke, 19.03.2015, *La fin des familles en centres fermés c'était juste un sursis*, Alteréchos n° 399

¹²² Schriftelijke vraag 0012 van Rachid Madrane aan Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de Minister van Justitie van 23.01.2012

¹²³ Een laatste keer eind 2013 (www.vandaag.be, 4.12.2013, *De Block krijgt geen geld voor huisjes voor illegalen in Steenokkerzeel*)

¹²⁴ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*

zouden gebouwd worden.¹²⁵ De Regie der Gebouwen schat de eigenlijke bouw van de 5 units op 770.000€¹²⁶ (bovenop de drainagewerken).

b. Het wettelijk kader

De wet van 16 november 2011 “inzake het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra”¹²⁷ voegde artikel 74/9 toe aan de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 en bepaalt dat:

“§ 1. Een gezin met minderjarige kinderen [zonder wettig verblijf], wordt in beginsel niet geplaatst in [een gesloten centrum], tenzij aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen.

§ 2. Het gezin met minderjarige kinderen dat [irregulier] tracht het Rijk binnen te komen [...], kan, met het oog op het overgaan tot de verwijdering, voor een zo kort mogelijke periode, worden vastgehouden in een welbepaalde plaats aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen, gelegen in het grensgebied [een INAD-centrum; gesloten centrum].

§ 3. Het gezin bedoeld in § 1 krijgt de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden in een eigen woning te verblijven¹²⁸ [...]. Indien het gezin in de onmogelijkheid verkeert om in een eigen woning te verblijven, dan zal het onder dezelfde voorwaarden een verblijfplaats toegewezen worden in een [terugkeerwoning], aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen.”

Wat betreft de uitvoering van de gesloten units bevestigt het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 166/2013 vier elementen waar rekening mee gehouden moet worden:

- Dat elk familielid de unit dagelijks en zonder voorafgaande toestemming kan verlaten¹²⁹
- Dat de vasthouding van de ouders op zulk een manier gebeurt dat de kinderen er geen nadeel van ondervinden
- Dat de kinderen niet hetzelfde vasthoudingsregime kunnen worden opgelegd als de ouders
- Dat de unit aangepast moet zijn aan het kind. Hierbij verwijst het Hof expliciet naar art 17 van de Terugkeerrichtlijn die onder meer stelt dat
 - minderjarigen slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring worden gesteld,
 - de gezinnen afzonderlijke accommodatie krijgen waarbij voldoende privacy is gegarandeerd,
 - de minderjarigen toegang hebben tot vrijetijdsbesteding (spel en recreatieactiviteiten) en onderwijs (afhankelijk van de duur van hun vasthouding), en
 - het belang van het kind voorop staat tijdens de vasthouding.

¹²⁵ www.7sur7.be, 05.11.2015, *Des habitations fermées pour les familles en attente d'expulsion*

¹²⁶ Schriftelijke vraag 0095 van Monica De Coninck aan staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 27.04.2015

¹²⁷ Wet tot invoeging van een 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

¹²⁸ Zie hoofdstuk 4 (thuisbegeleiding)

¹²⁹ Het Grondwettelijk Hof sprak zich niet uit over het feit of de gezinsleden ook het gesloten centrum mogen verlaten.

Naast deze elementen moet de Belgische overheid ook rekening houden met de arresten van het Europees Hof voor de Mensenrechten waarin België veroordeeld werd voor de vasthouding van minderjarigen.¹³⁰

Indien de overheid het project wil verderzetten om gesloten gezinsunits te bouwen, zou er ofwel een apart KB moeten opgesteld worden voor deze units, ofwel zou het KB van 2 augustus 2002 betreffende de gesloten centra moeten aangepast worden.

c. Waaraan kunnen we ons verwachten?

De gesloten woonunits zullen aan bovenstaande voorwaarden moeten voldoen. Hoe dit exact zal ingevuld worden in de praktijk, is echter nog onduidelijk. Wel beschikken we over de volgende informatie.

In een recent krantenartikel verduidelijkte staatssecretaris Theo Francken ook dat *“Cette fois, nous fonctionnons avec un terrain à part, sans contacts avec les autres demandeurs d’asile expulsés et pour une période minimale.”*¹³¹

Met betrekking tot het **regime** in de gesloten gezinsunits informeerde de voorgaande staatssecretaris de Délégué général aux droits de l’enfant van de Franstalige gemeenschap in 2012 dat:

*“Les familles qui y logeront disposeront d’une certaine liberté de mouvement et pourront continuer à y mener une vie familiale. Les enfants pourront sortir à loisir dans l’enceinte du domaine. Des assistants sociaux spécialisés et un professeur seront mis à disposition des familles. L’hébergement des familles dans ces modules ne sera utilisé qu’en dernier ressort et pour une durée très brève.”*¹³²

Eind juli bevestigden DVZ-medewerkers ons dat de kinderen toegang zullen hebben tot **onderwijs**, maar dat nog niet beslist is of de kinderen school zouden lopen in het centrum of dat ze naar externe scholen zouden kunnen gaan.¹³³

Wat betreft de **doelgroep en de duur** vermeldt het federale regeerakkoord 2014-2019 dat de overheid *“zoveel mogelijk [zal] vermijden dat sommige kwetsbare doelgroepen er zullen worden gehouden. Het project van de woonunits (127bis) wordt gerealiseerd zodat aangepaste plaatsen worden voorzien voor sommige kwetsbare doelgroepen, zoals gezinnen met kinderen, zodat zij niet langer in het opvangnetwerk¹³⁴ terecht moeten.”*

In zijn beleidsverklaring gaf huidig Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Theo Francken, aan dat de gesloten gezinsunits voor het einde van zijn legislatuur gebouwd zullen worden *“zodat aangepaste plaatsen voor sommige kwetsbare doelgroepen worden voorzien, zoals gezinnen met kinderen, zodat zij niet langer in het opvangnetwerk terecht moeten. In eerste instantie zijn vijf eengezinswoningen voorzien (drie van 6 personen en twee van 8 personen, elk met woonkamer, kitchenette, badkamer,*

¹³⁰ Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v Belgium (nr. 13178/03, 12.10.2006), Muskhadzhiyeva a.o. v. Belgium (nr. 41442/07, 19.01.2010), Kanagaratnam and others v Belgium (nr. 15297/09, 13.12.2011)

¹³¹ www.7sur7.be, 05.11.2015, *Des habitations fermées pour les familles en attente d’expulsion*

¹³² Délégué général de la Communauté française aux Droits de l’Enfant, 2012, *Rapport annuel 2011-2012*

¹³³ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

¹³⁴ Er wordt hier over ‘opvangnetwerk’ gesproken, maar de term wordt (denkelijk) foutief gebruikt om het netwerk van detentieplaatsen gerund door de Dienst Vreemdelingenzaken te benoemen. Dit netwerk bestaat uit de gesloten centra, de INAD en de terugkeuwoningen.

*aparte slaapkamers...), met de mogelijkheid om op dezelfde site nogmaals vijf modules bij te plaatsen.*¹³⁵

De (voorlopig) 5 units zullen plaats bieden voor in totaal 34 mensen en worden op het terrein van het gesloten repatriëringscentrum 127bis in Steenokkerzeel gebouwd, wat een centrum 'op het grondgebied' is. Op de vraag wat we ons bij de gesloten units moesten inbeelden, antwoordden DVZ-medewerkers dat het een soort prefab woningen type 'stacaravan' worden. Elke woning zal naast slaapkamers over een keuken en badkamer beschikken en er zouden ook speelvoorzieningen worden. De ouders zouden zelf kunnen koken, maar het is nog niet duidelijk hoe de ouders aan voedsel zouden kunnen geraken: kunnen ze het zelf aankopen (buiten het centrum) of wordt voedsel voorzien? DVZ zegt zich te inspireren door de Nederlandse Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) van Zeist die sinds 1 oktober 2014 geopend is (zie verder).¹³⁶

De aankondiging van de bouw van de units leidde tot protest vanuit het maatschappelijk middenveld¹³⁷, maar de bouw van de units lijkt vooralsnog door te gaan. Op moment van schrijven zijn de drainagewerken gestart en is de bouwaanvraag ingediend. De staatssecretaris wil de woningen in 2016 af hebben.¹³⁸ Mogelijks worden de units in fases gebouwd, bvb. eerst 3 en later 2 bijkomende woningen.¹³⁹

d. Bedenkingen van het Platform Kinderen op de Vlucht

Als kinderrechtenorganisatie hebben wij bedenkingen bij deze herintroductie van detentie van kinderen in gesloten centra. Meer bepaald maken we enkele kanttekeningen bij de lengte van de detentie, het doelpubliek van de gezinsunits, de impact van detentie op lange termijn en de definitie van 'aangepastheid aan de noden van het kind'. Voor we deze aanstippen, willen we graag onze basisaanbeveling herhalen, namelijk de wettelijke verankering van een verbod op detentie van minderjarigen om immigratieredenen.

Aanbeveling:

Als Platform Kinderen op de Vlucht zijn we van oordeel dat elke vasthouding nefast is voor het welzijn van minderjarigen en dus nooit in hun belang kan zijn. We vragen dat België het voortouw neemt en een verbod op detentie van minderjarigen wettelijk verankert in de wet van 15 december 1980. Dit betekent dat artikel 74/9 van de wet van 15 december 1980 en artikel 41§2 van de opvangwet van 12 januari 2007 geschrapt of herschreven worden. Dit vergt ook een aanpassing van de Europese Terugkeerrichtlijn (m.n. artikel 17).

Voor begeleide minderjarigen voor wie uit een individuele beoordeling blijkt dat detentie proportioneel, noodzakelijk en niet willekeurig zou zijn, moet men altijd overgaan tot de implementatie van een alternatief voor detentie. Deze alternatieven moeten dan ook financieel worden ondersteund en verder verbeterd, waarbij men erop toeziet dat ze de mensen- en kinderrechten respecteren. Bijkomende alternatieven moeten eveneens verder ontwikkeld worden.

¹³⁵ Kamer, 25.11.2014, *Algemene Beleidsnota – Asiel en Migratie*, DOC 54-0588/026

¹³⁶ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

¹³⁷ Bvb. Hertogs, 27.10.2014, *Opsluiting van kinderen in asielcentrum brug te ver voor actievoerders. Betoging tegen plannen Theo Francken*, De Ring Regio

¹³⁸ www.7sur7.be, 05.11.2015, *Des habitations fermées pour les familles en attente d'expulsion*

¹³⁹ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

i. Lengte van de detentie

“En effet, lorsque le temps de séjour s’allonge, il devient une période de vide, un long temps d’attente presque sans objet si ce n’est celui d’avoir à formuler l’angoisse.”¹⁴⁰

Paragraaf 2 van artikel 74/9 stelt dat gezinnen enkel ‘voor een zo kort mogelijke periode’ mogen vastgehouden worden. Maar wat betekent dit en hoe zal dit gegarandeerd worden? Naar aanleiding van onze voorgaande analyse van de terugkeerwoningen¹⁴¹ antwoordde de toenmalige staatssecretaris voor asiel en migratie, Maggie De Block, het volgende op deze vraag:

“Met een zo kort mogelijke periode wordt bedoeld de tijd die strikt noodzakelijk is om de terugkeer te organiseren. Er moet rekening gehouden worden met de minimale opschortende beroepstermijn (procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid) van 5 dagen en met restricties m.b.t. tijdige repatriërings-, transit- of transferaankondigingen die worden opgelegd door de herkomstlanden of de andere EU-lidstaten. In de mate van het mogelijke zullen zo veel mogelijk administratieve stappen voor de opsluiting genomen worden.”

DVZ zegt 5 à 10 en maximaal 2 weken na te streven, maar daarbij moet er wel rekening houden met de verschillende beroepsmogelijkheden- en termijnen.¹⁴² Het is alleszins wel zo dat de gezinnen een klassieke BGV en BTV zullen krijgen, wat betekent dat dezelfde termijnen als bij de detentie van (alleenstaande) volwassenen van toepassing blijven. Dit betekent dat de kinderen met hun ouders in principe tot vijf maand kunnen vastgehouden worden: twee maand (basistermijn) + 2 maand (verlenging) + 1 maand (verlenging).¹⁴³

België staat er bovendien om bekend de tellers op nul te zetten door een nieuw bevel tot vasthouding uit te vaardigen telkens men zich tegen terugkeer verzet¹⁴⁴ of van ‘titel’ verandert (bvb. wanneer men in detentie een asielaanvraag indient¹⁴⁵). Daardoor worden mensen in de realiteit vaak veel langer vastgehouden dan de voorgeschreven vijf maanden.

Rekening houdend met deze twee aspecten vrezen wij dus dat de gezinnen voor langere periodes zullen vastgehouden worden dan een ‘zo kort mogelijke’. Aangezien de lengte van de detentie een belangrijke invloed heeft op de impact van detentie (zie verder), lijkt dit ons een problematische situatie.

Aanbeveling:

De interpretatie van de term ‘voor een zo kort mogelijke periode’ moet gedefinieerd en wettelijk verankerd worden.

De Belgische praktijk om de ‘tellers op nul’ te plaatsen door nieuwe vasthoudingsbevelen uit te vaardigen moet worden stopgezet. Deze praktijk geeft een foutief beeld van de effectieve vasthoudingsduur en ondermijnt de bedoeling van de beperking in tijd, namelijk de inperking van de

¹⁴⁰ Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d’expertise dans l’affaire Awada/Etat belge*

¹⁴¹ Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, ‘Open woonunits’ en ‘coaches’ voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie. *Evaluatie na vier jaar werking*.

¹⁴² Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

¹⁴³ Zie www.kinderenopdevlucht.be voor meer informatie over detentiermijnen.

¹⁴⁴ Bvb bij transfer naar een ander gesloten centrum of bij verzet tegen een gedwongen terugkeer.

Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats & Pollet, 2014, *Factsheet. The detention of migrants in Belgium*, Point of no Return - The futile detention of unreturnable migrants; de federale Ombudsman, 2009, *Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken*

¹⁴⁵ Dan wordt een nieuw bevel tot grondgebied verlaten met een opsluitingsbeslissing uitgevaardigd.

negatieve impact van detentie op het welzijn van de betrokken personen.

ii. Doelgroep van de gesloten units

Vooreerst moeten we een kanttekening maken bij de beleidsverklaring van de huidig Staatssecretaris waarin gesteld werd dat de units gebouwd werden *“zodat aangepaste plaatsen voor sommige kwetsbare doelgroepen worden voorzien, zoals gezinnen met kinderen, zodat zij niet langer in het opvangnetwerk terecht moeten.”*¹⁴⁶ Dat België erkent dat kinderen in gezinnen een grotere kans lopen om zich in een kwetsbaar makende situatie bevinden, is positief. Het zou echter moeten betekenen dat hun kwetsbaarheid in rekening wordt genomen bij de beslissingen die hen aanbelangen en niet ertoe leiden dat er gesloten gezinsunits worden gebouwd.

Naar aanleiding van onze voorgaande analyse van de terugkeewoningen¹⁴⁷ verduidelijkte de toenmalige staatssecretaris voor asiel en migratie, Maggie De Block, dat *“[h]et (...) de bedoeling [is] dat enkel verwijderbare families worden ondergebracht in de woonunits in een gesloten omgeving. Families waarvoor nog een identificatieprocedure dient plaats te vinden, zullen pas na identificatie overgebracht worden.”*

DVZ vertelde ons dat gesloten units bedoeld zijn voor gezinnen die uit de terugkeewoningen verdwenen en geen asielzoeker zijn en voor niet-asielzoekende grensgezinnen. De gezinnen moeten wel verwijderbaar zijn, wat betekent dat ze de juiste documenten moeten hebben om te kunnen vertrekken.¹⁴⁸

Toch zien we ons genoodzaakt hier enkele kanttekeningen te maken. Zo werd eerder aangetoond dat België mensen, inclusief gezinnen, blijft vasthouden ook al blijkt de terugkeer onmogelijk.¹⁴⁹ Ook stelde de directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken eind 2013 dat niemand onverwijderbaar is en *“een onverwijderbaar persoon (...) iemand [is] die weigert mee te werken aan zijn terugkeer”*.¹⁵⁰ In antwoord op een parlementaire vraag om meer uitleg, stelde de toenmalige staatssecretaris het volgende:

“In principe is een vreemdeling alleen onverwijderbaar indien de Commissaris voor de Vluchtelingen en de Staatlozen hierover voorbehoud heeft gemaakt of de persoon 'tijdelijk' of definitief niet terug kan wegens medische redenen. In de meeste gevallen is een vreemdeling niet verwijderbaar omdat hij weigert mee te werken aan zijn identificatie of bewust foute informatie doorgeeft. Het is dan zijn gebrek aan medewerking dat maakt dat de DVZ er niet in slaagt om deze persoon te identificeren en te verwijderen. De identificatieprocedure in de gesloten centra kan bijgevolg enige tijd in beslag nemen. Als door de administratie wordt ingeschat dat deze termijn langer is dan de wettelijk voorziene vasthoudingstermijn, zal de persoon door de DVZ worden vrijgesteld. Het is echter wel mogelijk om dat deze persoon later

¹⁴⁶ Kamer, 25.11.2014, *Algemene Beleidsnota – Asiel en Migratie*, DOC 54-0588/026

¹⁴⁷ Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, *‘Open woonunits’ en ‘coaches’ voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie. Evaluatie na vier jaar werking.*

¹⁴⁸ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

¹⁴⁹ Voor individuen, zie Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats & Pollet, 2014, *Factsheet. The detention of migrants in Belgium*, Point of no Return - The futile detention of unreturnable migrants. Dit zien we ook in de terugkeewoningen.

¹⁵⁰ Commissie voor de Binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, 18.11.2013, *Verslag hoorzitting betreffende het jaarverslag 2012 van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, het terugkeerbeleid en het vraagstuk van de regularisatie om medische redenen*, DOC 53 3136/001

opnieuw wordt vastgehouden, bijvoorbeeld omdat hij ondertussen wel werd geïdentificeerd, of om een nieuwe poging tot identificatie op te starten.”¹⁵¹

Het huidige federale regeerakkoord¹⁵² lijkt in diezelfde lijn te liggen. Er wordt namelijk wel erkend dat sommige mensen onverwijderbaar zijn, maar dit zou om een zeer beperkte groep gaan “*die buiten hun wil om en ook niet vrijwillig kunnen terugkeren naar hun land van herkomst*”. Huidig staatssecretaris Theo Francken bevestigt dit in zijn beleidsverklaring.¹⁵³

Indien men deze stellingen samen voegt, lijkt voor de Belgische overheid iemand onverwijderbaar indien hij/zij zich in één van de volgende situaties bevindt:

- De Commissaris voor de Vluchtelingen en de Staatlozen hierover voorbehoud heeft gemaakt
- Hij/zij tijdelijk of definitief niet kan terugkeren wegens medische redenen
- Hij/zij buiten zijn/haar wil om niet kan terugkeren, ondanks het feit dat hij/zij vrijwillig wil terugkeren
- Hij/zij niet identificeerbaar is voor redenen buiten zijn/haar wil om en dit ondanks zijn/haar medewerking

Gezien deze zeer beperkte definitie van onverwijderbaarheid, moeten we ervan uit gaan dat een grote meerderheid van de gezinnen bestempeld zullen worden als verwijderbaar en dus kunnen vastgehouden worden in de gesloten gezinsunits in 127bis.

Tot slot wijzen we erop dat de 127bis een gesloten centrum ‘op het grondgebied’ is. DVZ wenst er niet-asielzoekende gezinnen aan de grens vast te houden, wat betekent dat ze het grondgebied betreden en België de kosten van vasthouding en repatriëring niet kunnen verhalen op de luchtvaartmaatschappij, conform de Conventie van Chicago (zie verder). Een belangrijke incentive voor de overheid om gezinnen aan de grens vast te houden, vervalt dus.

iii. Impact van detentie op lange termijn

Dat detentie het welzijn van de vastgehouden mensen, of ze nu ouder dan 18 zijn of niet, beïnvloedt is ondertussen goed gedocumenteerd.¹⁵⁴ Kinderen proberen, net zoals volwassenen, de wereld en de situatie waarin ze zich bevinden te begrijpen. Vaak wordt detentie geïnterpreteerd als een aanwijzing dat men ‘iets verkeerd heeft gedaan, maar wat?’ of geeft het net het gevoel onterecht gestraft te worden.¹⁵⁵ Detentie heeft dan ook een belangrijke impact op de mentale en fysieke gezondheid van de betrokkenen. Zo rapporteerden kinderen en ouders onder meer de volgende effecten van detentie¹⁵⁶: steevast ongelukkig zijn/wenen, nervositeit/aanklampen, steevast ongerust zijn, mentaal

¹⁵¹ Schriftelijke vraag 00640 van Karin Temmerman aan Staatssecretaris voor Asiel en Migratie,

Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de Minister van Justitie van 28.01.2014

¹⁵² Federaal regeerakkoord 2014-2019

¹⁵³ Belgische Kamer voor Volksvertegenwoordigers, 18.11.2014, *Beleidsverklaring asiel en migratie*, DOC 54 0020/021

¹⁵⁴ Zie bijvoorbeeld Lietaert, Broekaert & Derluyn, 2014, *The lived experiences of migrants in detention*, Population, space and place; Lorek, Ehntholt, Nesbitt, Wey, Githinji, Rossor & Wickramasinghe, 2009, *The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center: A pilot study*, Child Abuse & Neglect 33, pp. 573–585; Steel, Silove, Brooks, Momartin, Alzuhairi & Susljik, 2006, *Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees*, British Journal of Psychiatry 188, pp.58-64; Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d’expertise dans l’affaire Awada/Etat belge*

¹⁵⁵ Smits & Serneels, 2007, *De psychologische gevolgen van detentie voor kinderen*, In Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking, Kinderrechtenforum nr. 4

¹⁵⁶ De tien meest gerapporteerde effecten worden hier, van meest voorkomend, naar minst voorkomend, opgesomd. De volgende effecten werden ook aangehaald: niet goed eten/verlies van eetlust, nagelbijten, niet goed kunnen nadenken, zelfmutilatie, “gek worden”, roepen, agressief zijn/ruzie zoeken met anderen,

onwel zijn, angst om opnieuw opgesloten te worden, niet goed kunnen slapen, de kamer niet durven verlaten, nachtmerries, angst voor autoriteitsfiguren/uniformen/politie en steevast angstig zijn.¹⁵⁷

De leeftijd van de persoon en de lengte van de detentie zijn van cruciaal belang. Zo zou detentie van zeer jonge kinderen (tot 6 jaar) uitermate nefast zijn voor hun mentale en fysieke ontwikkeling, met vertragingen als gevolg.¹⁵⁸ Daarnaast lijkt de negatieve impact van detentie zwaarder door te wegen hoe langer men vastgehouden wordt.¹⁵⁹

Naast deze individuele impact, schudt detentie ook vaak het gezin als geheel door elkaar.¹⁶⁰ Ouders worden ondergraven in hun ouderrol of trekken zich eruit terug als gevolg van de vele onzekerheden. Spanningen ontstaan tussen de gezinsleden door de stresserende situatie. Ouders voelen zich schuldig ten opzichte van hun kinderen. De vroegere veronderstelling dat begeleide minderjarigen door het gezin beschermd worden tegen negatieve invloeden van buitenaf blijkt fout te zijn. Ouders zijn vaak niet in staat om hun kinderen te beschermen voor de impact van gebeurtenissen om hen heen – detentie, maar ook andere gebeurtenissen. Het lijkt ook onredelijk om van ouders te verwachten dat zij de negatieve gevolgen kunnen compenseren van zaken waar ze weinig tot geen invloed op hebben, zoals de lengte van de detentie.

De impact van detentie blijft lang nazinderen. Hoewel kinderen en ouders na hun vrijlating een verbetering van hun welzijn en gedrag constateerden, vermeldden kinderen, ouders en vakmensen een impact op hun gevoel van eigenwaarde, hun cognitieve en fysieke ontwikkeling, hun schoolloopbaan, de mate waarin ze anderen vertrouwen, enz.¹⁶¹ Speciaal Rapporteur voor foltering en onmenselijke behandeling, Juan Mendez, stelt daarom dat detentie van kinderen nauw verbonden is met mishandeling (ill-treatment). De detentie van kinderen omwille van de administratieve status van hun ouder(s) is dan ook nooit in hun belang.¹⁶²

Aanbeveling:

De mogelijke impact van de detentie op het fysieke en mentale welzijn van de betrokken kinderen moet een rol spelen in de individuele assessment en de afweging van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de detentie. Daarbij primeert het belang van het kind, conform artikel 3 van

rusteloosheid, hoofdpijn, bedplassen, andere. Bron: Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention*

¹⁵⁷ Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention*. Zie ook Coffey, Kaplan, Sampson & Tucci, 2010, *The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum*, *Social Science and Medicine* 70 (12), 2070-2079

¹⁵⁸ 0 tot 4 jaar (Australian Human Rights Commission, 2014, *Prof. Louise Newman, Second Public Hearing of the National Inquiry into Children in Immigration Detention 2014, Melbourne, 2 July 2014* [zie www.humanrights.gov.au/sites/default/files/Prof%20Newman.pdf ; bekeken op 27.03.2015]); 0 tot 6 jaar (UNICEF België, 2011, *La détention des enfants migrants en centres fermés*, Policy paper)

¹⁵⁹ Green & Eager, 2010, *The health of people in Australian immigration detention centres*, *The Medical Journal of Australia*, 192(2), 65-70; Federaal Migratiecentrum, 27.01.2006, *Detentie van gezinnen in gesloten centra*, webartikel (bekeken op 27.03.2015)

¹⁶⁰ Zie bvb. Women's Commission for Refugee Women and Children Lutheran Immigration and Refugee Service, 2007, *Locking up Family Values: The Detention of Immigrant Families*; Smits & Serneels, 2007, *De psychologische gevolgen van detentie voor kinderen*, in Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking, Kinderrechtenforum nr. 4; Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*

¹⁶¹ Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention*

¹⁶² Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*

het IVRK en artikel 24 van het EVRM.

Wij onderlijnen dat detentie nooit in het belang van een kind kan zijn. Daarom vragen we dat er altijd alternatieven voor detentie worden gebruikt voor gezinnen met kinderen. Indien België toch wenst kinderen vast te houden, vragen we dat gezinnen met minderjarige kinderen enkel in uiterste nood en voor een zo kort mogelijke tijd vastgehouden worden, gezien de nefaste impact van detentie op het mentale en fysieke welzijn van de kinderen en hun ouders. De noodzakelijkheid van de detentie moet ook regelmatig opnieuw geëvalueerd worden (zie ook hfdst 2).

iv. Aangepast aan de noden van het kind?

DVZ zegt zich te inspireren door de Nederlandse Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) van Zeist die op 1 oktober 2014 opende.¹⁶³ De GGV bestaat uit containerwoningen rond een speelplein¹⁶⁴ en een Nederlandse collega die de voorziening bezocht, beschreef het als een “*zeer mooi vakantiepark met een hek omheen*”.¹⁶⁵ De coalitie *Geen kind in de cel*, die de implementering opvolgt, merkt onder meer dat de arrestaties in de GGV in de vroege ochtend voor heel wat onrust en angst zorgen bij de andere gezinnen. De kinderen worden bang van het busje van de Vreemdelingenpolitie en de kinderen die zelf opgepakt worden, ervaren de arrestaties in de vroege ochtend ook als zeer traumatiserend.¹⁶⁶ Een andere Nederlandse collega vertelde ons bovendien dat de GGV niet zo kindvriendelijk is als algemeen aangenomen wordt: er zou gebrekkige gezondheidszorg zijn, de gezinnen voelen zich ‘als crimineel weggezet’ en de gsms van de gezinnen worden afgenomen, waardoor de kinderen geen contact meer kunnen hebben met hun vrienden en vroegere klasgenoten.¹⁶⁷ Bovendien oordeelde de Nederlandse rechtbank meermaals al dat de belangen van de betrokken kinderen niet of onvoldoende in overweging gebracht werden bij de vasthoudingsbeslissing.¹⁶⁸ We hopen dan ook dat DVZ niet dezelfde fouten maakt bij de implementatie van de units.

Bij de uitvoering en ontwikkeling van de units moet België alleszins rekening houden met de *minimale* elementen die voorzien zijn door haar rechtbanken en de internationale wetgeving. Deze stellen onder meer dat:

- Elk familielid de unit dagelijks en zonder voorafgaande toestemming kan verlaten,
- De vasthouding van de ouders op zulk een manier gebeurt dat de kinderen er geen nadeel van ondervinden,
- De kinderen niet hetzelfde vasthoudingsregime kunnen worden opgelegd als de ouders,
- De unit aangepast moet zijn aan het kind, wat onder meer betekent dat:
 - De kinderen (en dus hun ouders) er slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode vastgehouden worden,
 - De gezinnen afzonderlijke accommodatie krijgen waarbij voldoende privacy is gegarandeerd,

¹⁶³ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

¹⁶⁴ Zie bvb. Informatievideo op YouTube : <https://www.youtube.com/watch?v=zHITWCOXVO4>

¹⁶⁵ Gesprek te Brussel op 22.09.2015.

¹⁶⁶ Brief van *Geen kind in de cel* aan de Nederlandse overheid betreffende ‘vreemdelingenbewaring kinderen in de Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist’, 8.09.2015

¹⁶⁷ Mailuitwisseling van 29.09.2015

¹⁶⁸ Defence for Children Nederland, 18.12.2014, *Rechtbank beveelt opheffing bewaring van kinderen in gesloten gezinsvoorziening Zeist*; Defence for Children Nederland, 06.02.2015, *Tweede Kamer stelt vragen over Kinderpardon en Gesloten Gezinsvoorziening*; Defence for Children Nederland, 18.02.2015, *Opnieuw kinderen zonder belangenafweging in bewaring*

- De minderjarigen toegang hebben tot vrijetijdsbesteding (spel en recreatieactiviteiten) en onderwijs, en
- Het belang van het kind voorop staat tijdens de vasthouding.

Toch willen we onderlijnen dat dit voor ons onvoldoende is. De arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) suggereren dat de impact van detentie beperkt blijft indien de minderjarige vastgehouden wordt in een aangepaste ruimte. Een basisvoorwaarde voor een gedegen ontwikkeling is het gevoel beschermd en geborgen te zijn. Aangezien ouders hun detentie vaak zelf niet kunnen plaatsen, kunnen zij dit hun kinderen niet geven.¹⁶⁹ Gevoelens van veiligheid en geborgenheid staan simpelweg haaks op een leven in een gesloten centrum. Vier experts van de Universit  Libre de Bruxelles beschreven een gesloten centrum waar gezinnen met kinderen opgesloten werden dan ook als “*pathog ne en elle-même*” gezien haar opzet en interne regels als gesloten centrum.¹⁷⁰ We betwijfelen dat een ‘aangepaste materiële omgeving’ de nefaste psychologische gevolgen van detentie kan opheffen.

Daarbij komt ook dat, rekening houdend met (i) het feit dat alle detentie een impact heeft, (ii) de invulling van de terugkerwoningen, waar onder meer het recht op onderwijs, spel en vrije tijd geschonden worden (zie hfdst 4) en (iii) de praktijk in de Nederlandse GGV, wij vrezen dat ‘aangepastheid’ een holle term is of wordt, die kan aangewend worden om kinderen alsnog vast te houden.

Een gouden kooi is en blijft een kooi. Een gesloten unit, hoe kindvriendelijk de materiële omgeving ook is, blijft een cel waarin een kind vastgehouden wordt. Detentie ‘vermenselijken’ lijkt ons dan ook een drogreden. Daarom pleiten wij voor een formeel verbod op detentie van minderjarigen in een gesloten centrum. Voor begeleide minderjarigen waarvoor een detentiegrond bestaat, zoals beschreven in hoofdstuk 2, moet men steeds overgaan tot het gebruik van alternatieven voor detentie.

Aanbevelingen:

Als Platform Kinderen op de Vlucht zijn we van oordeel dat elke vasthouding nefast is voor het welzijn van minderjarigen en dus nooit in hun belang kan zijn. We vragen dat België het voortouw neemt en een verbod op detentie van minderjarigen wettelijk verankert in de wet van 15 december 1980. Dit betekent dat artikel 74/9 van de wet van 15 december 1980 en artikel 41§2 van de opvangwet van 12 januari 2007 geschrapt of herschreven worden. Dit vergt ook een aanpassing van de Europese Terugkeerrichtlijn (m.n. artikel 17).

Indien België toch wenst gezinnen vast te houden en de gesloten units bouwt, vragen we dat de Dienst Vreemdelingenzaken leert uit de Nederlandse ervaring met de Gesloten Gezinsvoorziening en de nodige voorzieningen neemt zodat (er) *ten minste*

- i. geen gezinnen in de zeer vroege ochtend gearresteerd worden,
- ii. de arrestaties worden voltrokken met een beperkt team agenten
- iii. de gezinnen hun gsm's kunnen behouden.
- iv. de kinderen toegang hebben tot onderwijs en vrijetijdsbesteding
- v. de ouders toegang hebben tot zinvolle dagbesteding,
- vi. er geen gezinnen gesplitst worden (m.u.v. situaties waarin het kind zich in gevaar bevindt: zie hfdst 6)
- vii. elk gezinslid de units dagelijks vrij kan verlaten,
- viii. de kinderen niet onderworpen zijn aan hetzelfde vasthoudingsregime van de ouders,

¹⁶⁹ Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*

¹⁷⁰ Ibid.

- ix. de vasthouding op zulk en manier gebeurt dat de kinderen er geen nadeel van ondervinden,
- x. het gezin slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode wordt vastgehouden,
- xi. de gezinnen afzonderlijke accommodatie krijgen waarbij voldoende privacy is gegarandeerd,
- xii. de belangen van de kinderen steeds voorop staan,
- xiii. een gedegen extern monitoringsysteem bestaat (zie hfdt 2),
- xiv. de gezinnen een klacht kunnen indienen tegen de detentie en diens condities.

Naast de (wettelijke) mogelijkheid om gezinnen voor langere tijd in een gesloten unit vast te houden, worden gezinnen met kinderen er ook voor korte tijd vastgehouden. In het tweede deel van dit hoofdstuk bekijken we deze praktijk nader.

II. KORTE DETENTIE BIJ AANKOMST EN BIJ VERTREK

België houdt soms gezinnen met minderjarige kinderen vast bij aankomst in België of vlak voordat ze het land (moeten) verlaten. Het gaat hier om een vasthouding van 24 à 48 uur in het gesloten transitcentrum Caricole dat aan de internationale vlieghaven van Brussel ligt. Jarenlang werden de gezinnen ook in het gesloten centrum 127bis vastgehouden, maar sinds de populatieverandering en de sluiting van de familievleugel in dat centrum worden de gezinnen naar Caricole gebracht.¹⁷¹

Verskillende vragen stellen zich: is dit wettelijk? Hoe vaak doet België dit en in welke gevallen? Is deze korte detentie wenselijk voor de betrokken families of niet?

a. Korte detentie bij aankomst ('aan de grens')

i. Wat is de praktijk?

Gezinnen met minderjarige kinderen die niet aan de voorwaarden voldoen om België te kunnen betreden¹⁷² worden, net als alleenstaanden en koppels zonder of met volwassen kinderen, vastgehouden nog voor ze de grens oversteken. In afwachting van de teruggrijping worden zij vastgehouden in zogenaamde INAD-centra (kort voor 'inadmissible'). Indien de teruggrijping op zich laat wachten, moeten ze overgebracht worden naar een andere detentievorm die beter aangepast is aan langere detentieperiodes.

Sommige van hen vragen asiel aan, terwijl anderen dat niet doen (bvb. wanneer ze hier gezinsleden willen bezoeken). Ze kunnen op dit moment een beroep intekenen tegen hun bevel tot teruggrijping en/of hun bevel tot vasthouding. Deze administratieve verschillen bepalen hoe lang en waar ze vastgehouden worden.

Wanneer een gezin *afstand doet van haar beroep* en de terugvlucht binnen de X-uren plaatsvindt, worden ze in de grenszone van de vlieghaven gehouden. Ze worden dan niet vastgehouden, maar *opgehouden* aan de grens. De gezinnen krijgen op dat moment dan ook enkel een bevel tot teruggrijping, niet tot vasthouding. Gezinnen die 's nachts of in het weekend aan de nationale luchthaven van Brussel toekomen worden naar het gesloten transitcentrum Caricole overgeplaatst

¹⁷¹ Toen werden, algemeen genomen, mensen bij aankomst kort aangehouden in Caricole en bij vertrek in 127bis.

¹⁷² Bvb. omdat ze geen visum, andere verblijfsdocumenten of voldoende middelen hebben of wanneer hun reismotief onduidelijk is.

zodat de kinderen kunnen slapen.¹⁷³ Dit zou niet altijd het geval zijn voor gezinnen die in een andere luchthaven toekomen.

Wanneer het gezin overdag toekomt, afstand neemt van haar recht op beroep en de terugvlucht een paar uur later vertrekt, wordt het gezin niet overgebracht naar de Caricole, maar wacht het in de grenszone op het vertrek. Let wel, de gezinnen worden niet vastgehouden, maar opgehouden aan de grens. Het gezin wacht, samen met anderen die opgehouden zijn aan de grens, in een open wachtruimte. Een muur van de ruimte bestaat uit glaspartijen met, aan de overkant van de gang, de bureaus van agenten die hun dossiers opvolgen. De wachtruimte bevat een drankenautomaat, stoelen en betaaltelefoons, maar zou, samen met de bureaus, binnenkort verbouwd worden. Simpele maaltijden kunnen ook bekomen worden.¹⁷⁴

Indien het gezin *geen afstand doet van haar beroep* (dat ze binnen de 10 dagen kunnen aantekenen), wordt het gezin naar de terugkeerwoningen overgebracht.¹⁷⁵ In principe worden gezinnen rechtstreeks naar de terugkeerwoningen gebracht, met uitzondering van situaties waarin dat niet kan. Omdat ze 's nachts toekomen, bijvoorbeeld. Na maximaal 48 uur brengt Bureau T (DVZ) het gezin naar één van de terugkeerwoningen. Dit gebeurt vaak veel sneller of gezinnen worden rechtstreeks van de luchthaven naar de terugkeerwoningen gebracht.¹⁷⁶

Zoals de onderstaande tabel¹⁷⁷ illustreert bleef het aantal gezinnen en kinderen dat in de laatste 2,5 jaar in Caricole verbleef stabiel. Dit geldt zowel voor de gezinnen die van Caricole naar een terugkeerwoning werden gebracht als zij die binnen de 48u teruggedreven werden.

AANTAL BEGELEIDE MINDERJARIGEN IN CARICOLE 2013-2015			
	2013	2014	2015 (≤30.06)
Verblijf in Caricole voor transfer naar de terugkeerwoningen¹⁷⁸			
Aantal gezinnen	52	55	26
Aantal kinderen	99	99	44
Verblijf in Caricole voor terugdrijving (max 48u)¹⁷⁹			
Aantal gezinnen	21	20	11
Aantal kinderen	30	23	18
Totaal beide groepen			
Aantal gezinnen	73	75	37
Aantal kinderen	129	122	62

Wanneer de gezinnen in één van de vijf regionale vlieghavens toekomen, kunnen ze ook vastgehouden worden in de INAD-centra die zich nabij deze vlieghavens bevinden. In haar evaluatie

¹⁷³ Interview met DVZ medewerkers, 30.07.2015

¹⁷⁴ Op basis van observatie op 02.09.2015

¹⁷⁵ Aangezien België sinds 2009 geen gezinnen met minderjarige kinderen 'aan de grens' meer vasthoudt in gesloten centra, worden zij vastgehouden in de terugkeerwoningen in plaats van de gesloten centra.

¹⁷⁶ Interview met DVZ medewerkers, 30.07.2015; Federaal centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, 2014, *Jaarverslag migratie 2013*

¹⁷⁷ Cijfers van DVZ gekregen op 30.07.2015

¹⁷⁸ Het gaat hier dus om grensgezinnen die asiel zochten, geen afstand deden van hun beroep tegen de verdrijving/vasthouding of afstand deden van hun beroep, maar waarvoor de terugvlucht niet binnen de 48u kon plaatsvinden.

¹⁷⁹ Gezien deze gezinnen afstand deden van hun beroep en waarvoor de terugvlucht binnen de 48u kan plaatsvinden.

van de regionale INAD-centra noteerde het toenmalige Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding¹⁸⁰ de volgende cijfers:

AANTAL BEGELEIDE MINDERJARIGEN IN DE INAD-CENTRA 2008 - 2012					
	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerp Airport	/	/	/	/	/
Brussels South Charleroi Airport	3	18	18	10 ¹⁸¹	10
Kortrijk-Wevelgem International Airport	/	/	/	/	/
Liège Airport	5	1	/	11	/
Ostend-Bruges International Airport	/	/	/	/	/

Daarbij duidt het Centrum:

“In afwachting van een transfer naar een gesloten centrum door het bureau vervoer van de DVZ, dienen families soms uren te wachten in de lokalen van de politie, een plaats die daartoe niet geschikt is. (...) het [komt] ook voor dat personen, waaronder gezinnen met kinderen, die met een late vlucht aankomen, de nacht doorbrengen in de wachtzaal van de politie van Brussels South Charleroi Airport. (...) Er werd ons gemeld dat families in principe worden overgebracht naar een [terugkeerwoning]. Dit was in 2012 het geval voor 13 van de 17 teruggedreven families. Desalniettemin, werden sommige families, in afwachting van een transfer naar een [terugkeerwoning], een of twee dagen vastgehouden in het transitcentrum Caricole. Vier families werden in afwachting van hun terugrijding echter nooit overgebracht naar een woonunit en werden vastgehouden ofwel in het transitcentrum Caricole (3), ofwel op de luchthaven van Gosselies (1).”

We konden geen recentere cijfers bemachtigen.

ii. Het internationaal en nationaal wettelijk kader

Met betrekking tot het internationaal en nationaal kader moeten we drie elementen aanhalen. Ten eerste laat het internationaal mensenrechten en asielkader volgens De Bruycker, Bloomfield, Tsourdi & Pétin¹⁸² toe dat een overheid groepen¹⁸³ bij aankomst voor zeer korte tijd (maximaal 48 uur) vasthoudt om hun identiteit na te gaan en hen te registreren. Eens dit gedaan is, en indien er geen individuele grond voor vasthouding bestaat, moet de overheid ze vrijlaten.

Ten tweede wordt de detentie van mensen die aan de grens in luchthavens toekomen gebaseerd op het Verdrag van Chicago, de *Convention on international civil aviation*, dat in december 1944 ondertekend werd. Het verdrag en zijn bijlagen wil het luchtvaartverkeer bevorderen en nodeloze vertragingen vermijden door een vereenvoudiging van de formaliteiten, waaronder deze rond immigratie.¹⁸⁴ Het stelt onder meer dat luchtvaartmaatschappijen verantwoordelijk zijn voor de bewaking en de verzorging van passagiers van het verlaten van het vliegtuig tot het oversteken van de grens. België kan dus de kosten van detentie en terugrijding op de luchtvaartmaatschappij

¹⁸⁰ Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2013, *Regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen*, p. 39

¹⁸¹ Cijfers van januari 2011 - oktober 2011.

¹⁸² De Bruycker (ed.), Bloomfield, Tsourdi & Pétin, 2015, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU, Odysseus Network*

¹⁸³ In tegenstelling tot individuen na een assessment (zie hoofdstuk 2).

¹⁸⁴ Art 13, art. 22 van het verdrag. Bijlage 9 gaat specifiek over de grondformaliteiten, waaronder de aankomst en het vertrek van personen op het grondgebied, over INAD-personeel en over uitgewezen mensen.

verhalen zolang de persoon het grondgebied niet betreedt. Bovendien moet de maatschappij de persoon terugbrengen naar zijn of haar vertrekpunt. Eens België de persoon, ook al is het tijdelijk, op het grondgebied toelaat, dan vervallen de verplichtingen van de luchtvaartmaatschappij.¹⁸⁵

Op Europees vlak is dit idee van de verantwoordelijkheid van luchtvaartmaatschappijen verankerd in artikel 26 van het Schengenacquis¹⁸⁶ van 1985. Dit akkoord en principe werden in België omgezet in artikel 74/4 van de Vreemdelingenwet.

Toch ontheft het principe van het Schengenacquis België niet van al haar verantwoordelijkheden ten opzichte van (afgewezen) asielzoekers. Het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen duidde dit aan in haar rapport over het Chicagoverdrag.¹⁸⁷ Conform het *non-refoulement* principe moet België afzien van een teruggrijving indien ze zou leiden tot een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM (verbod op foltering en onmenselijke behandeling). Hierbij verwijzen ze onder meer naar het arrest M.S.S. v België en Griekenland van het Europees Hof voor de Mensenrechten (zie ook 'Dublingezen' in hoofdstuk 4).

Ten derde is deze praktijk op nationaal niveau enigzins verankerd in paragraaf 2 van artikel 74/9 van de Vreemdelingenwet, ingevoegd door de wet van 16 november 2011:

"§ 2. Het gezin met minderjarige kinderen dat [irregulier] tracht het Rijk binnen te komen [...], kan, met het oog op het overgaan tot de verwijdering, voor een zo kort mogelijke periode, worden vastgehouden in een welbepaalde plaats aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen, gelegen in het grensgebied [een INAD-centrum; gesloten centrum]."

Natuurlijk stelt zich dan de vraag over de aangepastheid van Caricole.

iii. Bedenkingen van het Platform Kinderen op de Vlucht

Met betrekking tot kortdurende detentie van gezinnen bij aankomst aan de grens formuleren wij onderstaande aanbevelingen.

Aanbevelingen:

Wij vragen dat de Dienst Vreemdelingenzaken en de luchthavenpolitie jaarlijks transparante en volledige cijfers publiceert met betrekking tot de vasthouding voor beperkte duur van gezinnen met minderjarige kinderen, zowel bij aankomst 'aan de grens' als voor het vertrek met het vliegtuig.

We vragen dat gezinnen met kinderen die in de (regionale) luchthavens aan de grens worden opgehouden nooit een nacht doorbrengen in (politie)lokalen die niet aangepast zijn aan de opvang van gezinnen met kinderen.

¹⁸⁵ Voor een uitgebreide juridische analyse, zie Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2013, *Het Verdrag van Chicago: Toepassing op asielzoekers aan de grens*; en Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, 2013, *Regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen*

¹⁸⁶ Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985. Later aangevuld door Europese Richtlijn 2001/51/EG

¹⁸⁷ Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2013, *Het Verdrag van Chicago: Toepassing op asielzoekers aan de grens*

b. Korte detentie voor vertrek

i. Wat is de praktijk?

Vlak voor het vertrek naar het land van herkomst of het zogenaamde Dublinland¹⁸⁸ houdt Dienst Vreemdelingenzaken ook gezinnen met minderjarige kinderen kortstondig vast¹⁸⁹, met name in het gesloten centrum Caricole. Het gaat steeds om gezinnen met minderjarige kinderen die in de terugkeerwoningen verbleven. Dienst Vreemdelingenzaken stelt dat ze dit doen wanneer de terugvlucht heel vroeg in de ochtend vertrekt¹⁹⁰, omdat een vroeg vertrek vanuit de terugkeerwoning 'niet wenselijk' is voor het kind.¹⁹¹

In Caricole, wat een gesloten centrum 'aan de grens' is, wachten de gezinnen met minderjarige kinderen tot 24u (maximaal 48u) op hun terugvlucht. Hoewel ze slapen in een aparte vleugel, spenderen de gezinnen de dag in de zalen die ook gebruikt worden door de andere bewoners.¹⁹²

De Franstalige tegenhanger van de Kinderrechtencommissaris, de Délégué Général aux droits de l'enfant (DGDE), werd in 2011-2012 voor één gezin gecontacteerd dat voor het vertrek naar het gesloten centrum 127bis werd overgebracht. Na bevraging, informeerde DVZ de DGDE dat :

*"le coach responsable a accompagné la famille au centre ; une personne de l'équipe sociale a accueilli la famille au centre ; une personne de l'équipe sociale est resté avec la famille jusqu'au départ vers l'aéroport ; pour que l'enfant en souffre le moins possible, il a été tenu à l'écart lors de l'embarquement et a été mis à bord sous accompagnement social ; pendant toute la durée du vol, l'enfant a été accompagné par deux assistants sociaux de l'équipe de soutien psychologique et sociale de la police fédérale."*¹⁹³

We hebben geen cijfers gekregen, maar DVZ verzekerde ons dat dit 'zeer weinig' gebeurt (2 gezinnen per jaar).¹⁹⁴ Regelmatige monitoring zou hier uitsluitel over kunnen geven.

ii. Het internationaal en nationaal wettelijk kader

Deze praktijk heeft **geen wettelijke basis**, noch op internationaal, noch op nationaal niveau. Zoals gezegd verdedigt de Dienst Vreemdelingenzaken de praktijk met humanitaire motieven: door middel van de transfer zouden ze willen voorkomen dat een kind heel vroeg moet opstaan om zijn vlucht te nemen.¹⁹⁵

Het ontbreken van een wettelijk kader onderstreept niet enkel de illegaliteit van deze praktijk, maar is ook problematisch op andere vlakken. Zo zijn er geen effectieve rechtsmiddelen tegen, aangezien een beroep bij de Raadkamer niet schorsend is. Bovendien kunnen gezinnen die niet akkoord zijn

¹⁸⁸ In het kader van de Dublin-verordeningen behandelt de Europese lidstaat waar een asielzoeker die Europees grens oversteeft de asielaanvraag. Dit laatste land noemt men een 'Dublinland' en de transfer vanuit een andere lidstaat naar dat land, een 'Dublintransfer'.

¹⁸⁹ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*

¹⁹⁰ Federaal centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, 2014, *Jaarverslag migratie 2013*

¹⁹¹ Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant, 2012, *Rapport annuel 2011-2012* ; Interview me DVZ-medewerkers, 30.07.2015

¹⁹² Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant, 2012, *Rapport annuel 2011-2012* ; Mondeling bevestigd door DVZ medewerker tijdens Studiedag 'Een verbeterd toezicht op plaatsen van vrijheidsberoving voor minderjarigen', georganiseerd door DEI Belgique op 08 mei 2015

¹⁹³ Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant, 2012, *Rapport annuel 2011-2012*

¹⁹⁴ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

¹⁹⁵ Ibid.

met de transfer er niet effectief op reageren, aangezien ze door de korte tijdsperiode moeilijk een advocaat kunnen contacteren.

iii. Bedenkingen van het Platform Kinderen op de Vlucht

Met betrekking tot de kortstondige detentie vlak voor vertrek maken wij volgende bedenkingen en aanbevelingen.

Het is positief dat DVZ terugkeer kindvriendelijk wil maken. Ook begrijpen we dat DVZ wil voorkomen dat het gezin op het laatste nippertje uit de terugkeerwoning verdwijnt. Toch betwijfelen we dat de transfer naar het gesloten centrum 24u voor vertrek het welzijn van de kinderen of hun ouders verbetert. We stellen ons dus vragen bij de evenredigheid van deze transfer.

De transfer naar het gesloten centrum veroorzaakt namelijk een bijkomende stress op een moment waarop het gezin al veel stress ervaart. De terugkeer is bijna altijd een stap in het onbekende. De ouders moeten op dat moment hun eigen zorgen en hoop de baas kunnen, terwijl ze ook moeten antwoorden op de vragen en de bezorgdheden van hun kinderen. Wanneer een transfer naar het gesloten centrum daarbovenop komt, betekent een nieuwe schok, een nieuwe omgeving waaraan men moet wennen. De vraag is simpel: is deze vasthouding in een gesloten centrum en de gevolgen die het heeft (kan hebben) op de betrokkenen evenredig aan het doel van de overheid? Deze vraag wordt niet beantwoord, omdat ze simpelweg niet gesteld wordt. Voor zover we weten wordt deze transfer van een alternatief naar 'volwaardige' detentie niet geanalyseerd. Naast de evenredigheid worden de noodzaak en mate van willekeur dus niet onderzocht.

Los van deze aspecten hebben we ook bedenkingen betreffende het verblijf in het gesloten centrum Caricole zelf. Ten eerste gaat het hier om detentie in een gesloten centrum, wat nooit in het belang van een kind kan zijn (zie hoger). Ook indien we – ter wille van het argument – enkel naar het Belgisch wettelijk kader kijken, moeten we constateren dat deze praktijk niet conform is aan de wet. Zo laat de Belgische Vreemdelingenwet detentie van minderjarigen toe *op voorwaarde dat* het in een aangepaste omgeving plaatsvindt (art 74/9§1). De Caricole is echter niet aangepast aan de aanwezigheid van kinderen: ze beschikken noch over aangepaste kamers, noch over aangepaste begeleiding en het gezin bevindt zich overdag in de algemene populatie. Bovendien heeft het geen specifiek wettelijk kader (Koninklijk Besluit) waarin vastgelegd is hoe de kinderrechten gegarandeerd worden.

Aanbevelingen:

Wij vragen dat de Dienst Vreemdelingenzaken jaarlijks transparante en volledige cijfers publiceert met betrekking tot de vasthouding voor beperkte duur van gezinnen met minderjarige kinderen, zowel bij aankomst 'aan de grens' als voor het vertrek met het vliegtuig.

Wij vragen dat de Dienst Vreemdelingenzaken de praktijk staakt om gezinnen met minderjarige kinderen vlak voor het vertrek vanuit Zaventem over te plaatsen naar het gesloten transitcentrum Caricole.

III. BESLUIT

In dit hoofdstuk bekeken we de vasthouding van begeleide minderjarigen in (bestaande) gesloten centra.

De huidige regering wil voor het einde van deze legislatuur vijf gezinsunits in het gesloten centrum 127bis in Steenokkerzeel bouwen. Daarin wil ze gezinnen met minderjarige kinderen 'voor zo kort mogelijke tijd' en 'aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen' vasthouden. We betreuren deze herinvoering van de effectieve, praktische mogelijkheid om kinderen in gezinnen vast te houden. We vragen dan ook dat de overheid deze plannen staakt en investeert in alternatieven voor detentie. Los van onze bedenkingen omtrent de noodzaak van deze gesloten units stellen we ons ook vragen met betrekking tot de doelgroep, de lengte en de vermenselijking van detentie door de detentieplek aan te passen.

België houdt ook gezinnen met minderjarige kinderen vast bij aankomst aan de grens (in INAD-centra) of vlak voor het vertrek uit België (in het gesloten transitcentrum Caricole). Ook hierbij stellen wij ons vragen. Met betrekking tot de INAD-centra vragen we dat de gezinnen zo snel mogelijk overgeplaatst worden naar de terugkeerwoningen en dat de condities in de INAD-centra verbeterd worden. Met betrekking tot de kortdurende vasthouding voor vertrek stellen wij ons vragen bij de noodzaak en de evenredigheid van deze praktijk. Bovendien bestaat er zowel op nationaal als internationaal vlak geen wettelijke basis. Tot slot gaat het om detentie, wat niet in het belang van het kind is. We vragen dan ook deze praktijk te stoppen.

4. ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE VOOR GEZINNEN MET MINDERJARIGE KINDEREN

“States are required to favour measures that promote the care and well-being of the child rather than the deprivation of liberty.”¹⁹⁶

Alvorens in te gaan op de bestaande alternatieven voor detentie in België lijkt het ons belangrijk het volgende te herhalen. Ten eerste, mag men enkel alternatieven voor detentie toepassen als er een detentiegond is. Ten tweede, *“(…) States should, to the greatest extent possible, and always using the least restrictive means necessary, adopt alternatives to detention that fulfil the best interests of the child and the obligation to prevent torture or ill-treatment of children, together with their rights to liberty and family life, through legislation, policies and practices that allow children to remain with family members or guardians in a non-custodial, community-based setting.”¹⁹⁷* Ten derde hebben alternatieven voor detentie de grootste kans op slagen wanneer (i) men de mensen op een menselijke, respectvolle manier behandelt doorheen de (verblijfs)procedure, (ii) ze vanaf het begin duidelijk geïnformeerd worden over hun rechten en plichten met betrekking tot het alternatief, alsook over de gevolgen van het niet nakomen van de regels, (iii) ze toegang hebben tot juridische bijstand, (iv) ze toegang hebben tot opvang en voldoende materiële steun of zelfvoorzienend kunnen zijn (toegang tot de arbeidsmarkt i.g.v. asielzoekers), en (v) ze via case-management opgevolgd worden in hun verblijf- en lopende procedures.¹⁹⁸

De Vreemdelingenwet bevat geen apart hoofdstuk over alternatieven voor detentie. Los van de vermelding in artikels 7 en 27 dat *“tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast”* vreemdelingen kunnen vastgehouden worden in gesloten centra, praat men noch expliciet noch impliciet over alternatieven voor detentie. Toch kunnen verschillende andere artikels gelezen worden als basis voor alternatieven voor detentie en wordt er door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) ook zo over gecommuniceerd.

Wat betreft gezinnen met minderjarige kinderen noemt de overheid drie alternatieven voor detentie: de terugkeewoningen, de mogelijkheid om in de eigen woning te verblijven in afwachting van de vrijwillige terugkeer en de ‘preventieve maatregelen om verdwijningen tegen te gaan’. Zoals in hoofdstuk 2 aangeduid, is er een verschil tussen wat courant ‘alternatieven voor detentie’ genoemd worden en wat er wel degelijk zijn. Volgens ons voldoen de preventieve maatregelen om verdwijningen tegen te gaan en de mogelijkheid om in de eigen woning te verblijven in afwachting van de terugkeer niet aan alle voorwaarden van het concept. Toch bespreken we ze hier: enerzijds omdat ze door de overheid aldus bestempeld worden en anderzijds omdat ze, mits enkele aanpassingen, een opportuniteit kunnen zijn voor zowel de gezinnen als België en tot volwaardige alternatieven kunnen uitgewerkt worden.

¹⁹⁶ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Edwards, 2011, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and ‘Alternatives to Detention’*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series; International Detention Coalition, 2011, *There are Alternatives, A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, vermeld in UNHCR, 2012, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*

In dit hoofdstuk gaan we in op het wettelijk kader, de implementatie, de sterktes en de zwaktes van de drie opties.

IV. PREVENTIEVE MAATREGELEN OM VERDWIJNINGEN TEGEN TE GAAN

Zoals aangeduid in hoofdstuk 2 bestaan er in België zogenaamde ‘maatregelen om verdwijningen te voorkomen’. Dit zijn (i) de meldingsplicht bij de gemeente of de Dienst Vreemdelingenzaken, (ii) het storten van een financiële bijdrage bij de Deposito- of Consignatiekas of (iii) het afgeven van een kopie van de identiteitsdocumenten. Deze zijn mogelijk voor zowel gezinnen met kinderen als voor volwassenen “*zolang de termijn voor vrijwillig vertrek loopt*”. Met andere woorden: pas als een gezin een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) ontvangen heeft, kan men deze maatregelen toepassen. En dat kan bovendien enkel voor de duur van het bevel (dat onder bepaalde voorwaarden wel verlengd kan worden).

Aangezien deze maatregelen willen voorkomen dat iemand verdwijnt zonder dat de overheid deze persoon moet vasthouden, zou men kunnen stellen dat het om een alternatief voor detentie gaat. Toch voldoen de preventieve maatregelen niet aan twee voorwaarden die vanuit internationaal, theoretisch perspectief voldaan moeten zijn vooraleer men kan spreken over een alternatief voor detentie. Ten eerste wordt er geen ‘bevel tot vasthouding’ uitgevaardigd aan de persoon of het gezin. Ten tweede kunnen deze maatregelen aan iemand opgelegd worden terwijl het nog niet bewezen is dat de terugkeer mogelijk of imminent is.

a. Het wettelijk kader

De drie preventieve maatregelen zijn een omzetting van artikel 7§3 van de Terugkeerrichtlijn:

“Voor de duur van de termijn voor vrijwillig vertrek kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd om het risico op onderduiken te beperken, zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten voor te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven.”

Artikel 74/14§2 van de Vreemdelingenwet stelt dat:

“Zolang de termijn voor vrijwillig vertrek loopt, (...) de onderdaan van een derde land beschermd [is] tegen gedwongen verwijdering. Om het risico op onderduiken tijdens deze termijn te vermijden, kan de onderdaan van een derde land worden verplicht tot het vervullen van preventieve maatregelen.”

Artikel 110 quaterdecies van het ‘Vreemdelingenbesluit’¹⁹⁹ bepaalt deze maatregelen:

“§ 1. De preventieve maatregelen die door de Minister of zijn gemachtigde kunnen worden genomen ten aanzien van de onderdaan van een derde land overeenkomstig artikel 74/14, § 2, van de [Vreemdelingenwet] om het risico op onderduiken tijdens de termijn die voor het vrijwillig vertrek is toegekend, te vermijden, zijn :

*1° zich **aanmelden** als de burgemeester of zijn gemachtigde of de agent of ambtenaar van Dienst Vreemdelingenzaken dit vraagt. De regelmaat waarmee de onderdaan van een derde land zich moet aanmelden wordt in het verzoek vermeldt;*

¹⁹⁹ Koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

2° het **storten van een gepaste financiële waarborg** bij de Deposito- en Consignatiekas. Het bedrag van de waarborg wordt door de Minister of zijn gemachtigde vastgelegd op basis van de dagelijkse kostprijs van een verblijf in een gesloten centrum, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 14 januari 1993 tot bepaling van de nadere regels voor de terugbetaling van de kosten van huisvesting, verblijf en gezondheidszorgen bedoeld in artikel 74/4, §§ 3 en 4, van de [Vreemdelingenwet] gelinkt aan een bepaalde duur, zonder dat dit bedrag de kosten van een verblijf van 30 dagen mag te boven gaan.

De onderdaan van een derde land stort dit bedrag ten laatste de dag na de betekening van de beslissing tot verwijdering op de rekening bij de Deposito- en Consignatiekas, ongeacht het feit of een beroep tegen deze beslissing wordt ingesteld of niet, en levert daarvan het bewijs aan de minister of zijn gemachtigde.

De onderdaan van een derde land stuurt het bewijs dat hij het Belgische grondgebied heeft verlaten aan de minister of diens gemachtigde, en deelt de minister of zijn gemachtigde een rekeningnummer mee waarop de Deposito- en Consignatiekas het bedrag van de waarborg zal terugstorten.

Indien de toegekende termijn voor het vrijwillig vertrek van de onderdaan van een derde land, verstreken is, en deze laatste geen gevolg heeft gegeven aan het bevel om het grondgebied te verlaten, komt de gestorte som toe aan de Belgische Staat, tenzij een beroep binnen de door de wet vastgestelde termijnen tegen de beslissing van verwijdering werd ingediend;

3° het overhandigen van een **kopie van de documenten die toelaten om de identiteit vast te stellen**.

§ 2. De preventieve maatregelen worden vermeld in het bevel om het grondgebied te verlaten en indien het de maatregel onder § 1, 1° betreft, de regelmatigheid waarmee ze wordt toegepast.”

b. De implementatie

De getroffen maatregel(en) moeten in het BGV vermeld staan dat aan het gezin betekend wordt.²⁰⁰

De mogelijkheid een **financiële bijdrage** te storten wordt momenteel niet gebruikt.²⁰¹ In principe moet het gezin de waarborg de dag na de betekening van het BGV storten bij de Deposito- en Consignatiekas en wordt deze, wanneer het gezin niet terugkeert, overgemaakt aan de staatskas.²⁰² De Dienst Vreemdelingenzaken stelt dat het in de praktijk moeilijk implementeerbaar is door problemen met het terugstorten van de som. Ook stelt zich de vraag hoeveel de waarborg zou moeten zijn en of deze proportioneel moet zijn met het inkomen van het gezin.²⁰³

Het afgeven van een **kopie van de identiteitsdocumenten** wordt ook niet toegepast. Het afgeven van een kopie van de documenten is volgens DVZ geen efficiënt maatregel om verdwijningen tegen te gaan.²⁰⁴ Het zou inderdaad interessanter zijn om de authentieke identiteitsdocumenten te vragen.

²⁰⁰ Caritas International, 2012, *Het nieuwe terugkeerbeleid inzake vreemdelingen zonder verblijfsrecht en uitgeprocedeerde asielzoekers*, Vluchtschrift

²⁰¹ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

²⁰² Caritas International, 2012, *Het nieuwe terugkeerbeleid inzake vreemdelingen zonder verblijfsrecht en uitgeprocedeerde asielzoekers*, Vluchtschrift

²⁰³ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

²⁰⁴ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

De **meldingsplicht** wordt tot nu toe enkel gebruikt in het kader van de SEFOR-procedure.²⁰⁵ Het BGV moet vermelden hoe vaak het gezin zich moet aanmelden.²⁰⁶

V. TERUGKEERWONINGEN, 'FITT'-WONINGEN OF 'OPEN WOONUNITS'

*"Caring. Just as children are absolutely dependent on their parents (...), are parents (...) dependent on a greater society (...). If a community values its children it must cherish their parents."*²⁰⁷

Sinds de start van het project van de terugkeewoningen in oktober 2008 heeft zowel de infrastructuur, de begeleiding door het personeel, alsook het doelpubliek grote wijzigingen ondergaan. Het is na 7 jaar werking nodig deze evolutie en haar gevolgen in de praktijk opnieuw onder de loep te nemen. We bouwen daarbij verder op de evaluaties van 2009²⁰⁸ en 2012²⁰⁹.

De termen 'terugkeewoningen', 'turtelhuisjes'²¹⁰, 'FITT-woningen' en 'open woonunits' worden gebruikt om dezelfde units aan te duiden. In tegenstelling tot de *gesloten* gezinsunits zijn het open eengezinswoningen waar gezinnen met minderjarige kinderen vastgehouden worden wanneer ze een bevel tot vasthouding ontvingen. In dit rapport gebruiken we de termen '(open) woonunits' of 'terugkeewoningen'.

Opgelet: sinds midden juni 2015 worden ook gezinnen zonder wettig verblijf in de woningen opgevangen op basis van het KB van 24 juni 2004. Ze zouden in principe enkel opgevangen worden in de site van Tielt en Zulte²¹¹, maar in de praktijk worden deze gezinnen in alle sites gehuisvest (m.u.v. Beauvechain). Aangezien het in dit geval niet om detentie gaat, maar om materiële opvang in het kader van maatschappelijke hulpverlening (OCMW-wetgeving), staats DVZ niet toe dat de JRS-medewerkers deze gezinnen bezoeken. Deze praktijk valt dit buiten deze analyse (zie ook hfdst 1).

a. Het wettelijk kader

De woonunits zijn verankerd in artikel 74/8 § 1 van de vreemdelingenwet, dat eigenlijk over de gesloten centra handelt. Het Koninklijk Besluit van 14 mei 2009²¹² regelt het regime, de infrastructuur en de werkingsmaatregelen van de units. Aangezien de woningen al in najaar 2008 actief waren, werd het juridisch kader dus naderhand ontwikkeld.

²⁰⁵ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*

²⁰⁶ Caritas International, 2012, *Het nieuwe terugkeerbeleid inzake vreemdelingen zonder verblijfsrecht en uitgeprocedeerde asielzoekers*, Vluchtschrift

²⁰⁷ Bowlby, 1951, *Maternal care and mental health*, World Health Organisation Monograph

²⁰⁸ Vluchtelingenwerk Vlaanderen e.a., 2009, *Een alternatief voor de opsluiting van gezinnen met kinderen. 'Open woonunits' en 'terugkeeroaches' voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor gedwongen verwijdering vanuit een gesloten centrum: evaluatie na één jaar werking*.

²⁰⁹ Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, *'Open woonunits' en 'coaches' voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie. Evaluatie na vier jaar werking*

²¹⁰ Genoemd naar Annemie Turtelboom, de toenmalige minister die het project lanceerde.

²¹¹ Zie hoofdstuk 1 voor meer uitleg. Zie ook www.n-va.be, 18.06.2015, *Terugkeercentrum Holsbeek gesloten wegens slechte resultaten*, Nieuwsbericht; De Standaard, 15.06.2015, *Terugkeercentrum plots gesloten zonder overleg*; Het Nieuwsblad, 15.06.2015, *Nieuw asielcentrum dicht door personeelsgebrek in andere gesloten centra*

²¹² 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

Wanneer ze overgeplaatst worden naar een terugkeerwoning, krijgen de gezinnen een bevel tot vasthouding en, indien ze er nog geen hadden of als het verlopen is, een bevel het grondgebied te verlaten. De juridische basis hiervan is dezelfde als deze bij de mensen in de gesloten centra.²¹³

b. De infrastructuur, de kostprijs en het regime

Er zijn momenteel 4 sites (Bevekom, Sint-Gillis-Waas, Tielt, Tubeke en Zulte) met in totaal 27 terugkeerwoningen. Door hun geografische nabijheid worden Tielt (4 woningen) en Zulte (8 woningen) als één site gezien.



Figuur 2: Ligging van de terugkeerwoningen. (1 = Zulte, 2 = Sint-Gillis-Waas, 3 = Tielt, 4 = Bevekom, 5 = Tubeke)

Om verschillende gezinssamenstellingen te kunnen huisvesten, verschillen de terugkeerwoningen in grootte: sommige zijn grote woningen, terwijl andere kleinere appartementen of studio's zijn. Er is momenteel een totale opvangcapaciteit van 169 bedden.²¹⁴ Aangezien het om open units gaat, zijn er geen bewakers aanwezig op de sites.²¹⁵

²¹³ Artikels 7, 27, 51/5, 74/5 en 74/6 van de Vreemdelingenwet.

²¹⁴ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

²¹⁵ Bepaalde sites hebben sinds kort wel een noodknop die in verbinding staat met de lokale politie. Dit voor de garantie van de veiligheid van de coaches in geval van een fysiek agressief persoon. Bron: Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 1.09.2015. Beauvechain heeft een knop, maar momenteel hebben Tielt, Zulte en Sint-Gillis-Waas geen knop.

De woningen zijn ingericht “om de gezinnen in hun basisbehoeften te voorzien”²¹⁶. Elk gezin beschikt in de woning over een keuken, badkamer, slaapkamers voor alle leden van het gezin en een gemeenschappelijke ruimte (salon). De gezinnen hebben geen mogelijkheid om tv te kijken (er is wel een tv in de woningen, maar er is geen kabel met aansluiting voorzien) en op geen enkele site is er internet voorzien. Er zijn getekende plannen om elke site van een speelruimte of –tuin te voorzien, maar tot nog toe werd kennelijk het nodige budget niet vrijgemaakt.

De terugkeewoningen zijn beduidend goedkoper dan de gesloten centra, maar duurder dan de opvangcentra. Zo kost opsluiting in een gesloten centrum momenteel 186€ per persoon per dag²¹⁷, terwijl dit in de terugkeewoningen (in 2009) net geen 90€ per dag kostte²¹⁸. We weten niet hoeveel de gesloten gezinsunits zullen kosten, maar gezien de nodige begeleiding en materiële investeringen, kan hun kostprijs hoger liggen dan deze van de gesloten centra.

c. Doelgroep en cijfers

Gezien de afwezigheid van ‘aangepaste detentieplekken’ in de gesloten centra, worden sinds 2009 alle gezinnen met minderjarige kinderen die volgens de overheid vastgehouden dienen te worden naar een terugkeewoning gebracht. Momenteel vindt men zes types gezinnen met minderjarige kinderen in de terugkeewoningen terug:

- Sinds 1 oktober 2008:
 - o Gezinnen zonder wettig verblijf op het grondgebied
 - o Gezinnen op het grondgebied die een negatief antwoord kregen op hun asielaanvraag
- En sinds 1 oktober 2009:
 - o Gezinnen asielzoekers aan de grens
 - o Gezinnen aan de grens die geen asiel aanvragen (na 48u; zie hoofdstuk x)
 - o Dublin-gezinnen (aan de grens en op het grondgebied)
- En sinds midden juni 2015:
 - o Gezinnen zonder wettig verblijf die opvang genieten op basis van het KB van 24 juni 2004²¹⁹ - *in dit geval gaat het niet om detentie*

Doorheen de jaren is het aantal units en het profiel van de gezinnen verandert. Hieronder geven we een overzicht per jaar weer. De cijfers kregen we op 30 juli 2015 van DVZ, behalve indien anders aangeduid. Indien een getal meerdere vakken beslaat, dan is dit voor deze jaren berekend. Een vraagteken geeft aan dat we niet over de nodige gegevens beschikken.

²¹⁶ Dienst Vreemdelingenzaken, 2014, *Activiteitenrapport 2013*

²¹⁷ Op datum van 1 januari 2015, conform art 17/7§2 van het KB van 8 oktober 1981

²¹⁸ Schriftelijke vraag 0147 van Xavier Baeselen aan Staatssecretaris voor Begroting, Migratie- en asielbeleid, Gezinsbeleid en Federale Culturele Instellingen van van 20.04.2010. Opvang bij Fedasil kost de maatschappij dan weer net geen 50€ (gemiddeld 41,50€ wat betreft de opvangpartneropvang); Bron: Mondelinge vraag 18902 van Nahima Lanjri aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Justitie van 02.07.2013

²¹⁹ Dit gaat om maatschappelijke hulp aan kinderen zonder wettig verblijf en hun ouders. Zie www.kinderenopdevlucht.be voor meer informatie hierover. Zie ook 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

OVERZICHT AANTAL WONINGEN, GEZINNEN EN KINDEREN									
	2008 (>1.10)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<30.06)	
Aantal woningen	7(8) ²²⁰	7(8)	10(13) ²²¹	?	18 ²²²	23 ²²³	?	27	
Aantal bedden	?	?	?	?	?	135 ²²⁴	?	150 (169)	
Bezettingsgraad²²⁵	?	?	?	?	70% ²²⁶	?	?	'volzet'	
Totaal aantal									
gezinnen	9	58	67	137	153	159	217	91	
kinderen	12	107	127	253	268	352	429	203	
mannen	7	39	30	76	68	79	115	53	
vrouwen	9	60	64	134	149	159	210	53	
personen	28	206	221	463	485	590	754	342	
Gemiddeld verblijf in dagen	23,4 ²²⁷ of 20,3 ²²⁸			?	?	23,7 ²²⁹	?	?	

Demografische gegevens over de gezinnen bestaan amper. Uit bovenstaande tabel kunnen we wel afleiden dat er veel meer volwassen vrouwen in de terugkeerwoningen wonen, wat wijst op een groot aantal eenoudergezinnen en/of gescheiden gezinnen (zie hfdst. 5). De exacte verhouding hebben we niet voor de laatste 7 jaar, maar we weten wel dat in 2011 43% van de gezinnen uit alleenstaande moeders met kinderen bestonden. In 2012 was dat 56%.²³⁰

Ook werd ons verteld dat de meeste kinderen tussen 0 en 12 jaar oud zijn en dat oudere kinderen minder voorkomen.²³¹ Noch de coaches noch wijzelf kunnen op basis van de bestaande data verklaren waarom dit zo is.

De coaches vertelden ons ook dat gezinnen aan de grens, algemeen gesproken, iets welgestelder zijn dan gezinnen zonder wettig verblijf.²³² Dit is niet verbazend, aangezien de eersten net toekwamen, terwijl de gezinnen zonder wettig verblijf vaak al langer in België zijn en (i.g.v. SEFOR-gezinnen)

²²⁰ Van 2008 tot begin 2010 waren er 8 woningen, maar één deed dienst als kantoor. Bron: Schriftelijke vraag 0147 van Xavier Baeselen aan Staatssecretaris voor Begroting, Migratie- en asielbeleid, Gezinsbeleid en Federale Culturele Instellingen van van 20.04.2010

²²¹ Eind 2010 waren er 13 woningen, waarvan 1 als kantoor gebruikt werd en 2 gerenoveerd werden. Bron: Schriftelijke vraag van Peter Logghe aan Staatssecretaris voor Begroting, Migratie- en asielbeleid, Gezinsbeleid en Federale Culturele Instellingen van 29.10.2010

²²² Schriftelijke vraag 0192 van Peter Logghe aan Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de Minister van Justitie van 18.10.2012

²²³ Dienst Vreemdelingenzaken, 2014, *Activiteitenrapport 2013*

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Door de samenstelling van de gezinnen en de grootte van de woningen kunnen nooit alle bedden bezet zijn.

²²⁶ Schriftelijke vraag 0192 van Peter Logghe aan Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de Minister van Justitie van 18.10.2012

²²⁷ Dienst Vreemdelingenzaken, 2011, *Examples of good practice in the field of protection and promotion of human rights in response to the invitation by the Commissioner for Human Rights. Example from Belgium: Alternatives to detention of families with minor children*, nota

²²⁸ Voor de periode van 10.2008 tot 04.2010. Bron: Schriftelijke vraag 0147 van Xavier Baeselen aan Staatssecretaris voor Begroting, Migratie- en asielbeleid, Gezinsbeleid en Federale Culturele Instellingen van van 20.04.2010

²²⁹ Dienst Vreemdelingenzaken, 2014, *Activiteitenrapport 2013*

²³⁰ Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, 'Open woonunits' en 'coaches' voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie. *Evaluatie na vier jaar werking*

²³¹ Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 01.09.2015

²³² Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 01.09.2015

moesten overleven, waardoor hun spaargeld op is. Ter informatie, het armoederisico bij mensen zonder wettig verblijf is 95.6%.²³³

De nationaliteitentop 5 van de voorbije twee jaar was als volgt:

	2013 ²³⁴	2014 ²³⁵
1	Albanië	Russische federatie
2	Servië	Kosovo
3	Kosovo	Armenië
4	Syrië	Servië
5	Democratische Republic Congo	Albanië

Hoewel de terugkeerwoningen 6 verschillende ‘types’ gezinnen huisvesten (zie boven), groepeer DVZ sommige van deze types onder één noemer. De groep ‘zonder wettig verblijf’ (in de DVZ-statistieken aangeduid als ‘illegaal’) omvat zowel de gezinnen die op het grondgebied verbleven en zijn opgepakt door de politie, deze die uit de open terugkeerplaatsen werden overgebracht als deze die eerder opgevangen waren op basis van het KB van 24 juni 2004. ‘Gezinnen zonder wettig verblijf’ en ‘Dublin-gezinnen’ gezinnen zijn die *op het grondgebied* opgemerkt werden en naar de terugkeerwoningen gebracht werden. ‘Gezinnen aan de grens’ zijn gezinnen die aan de grens werden opgepakt en bevat onder meer Dublin-gezinnen (aan de grens).

In onderstaande tabel en grafiek worden de verhoudingen van de drie groepen *bij aankomst* aangeduid. Ter informatie herhalen we het totaal aantal gezinnen dat in een terugkeerwoning bleef vastgehouden in de eerste rij.

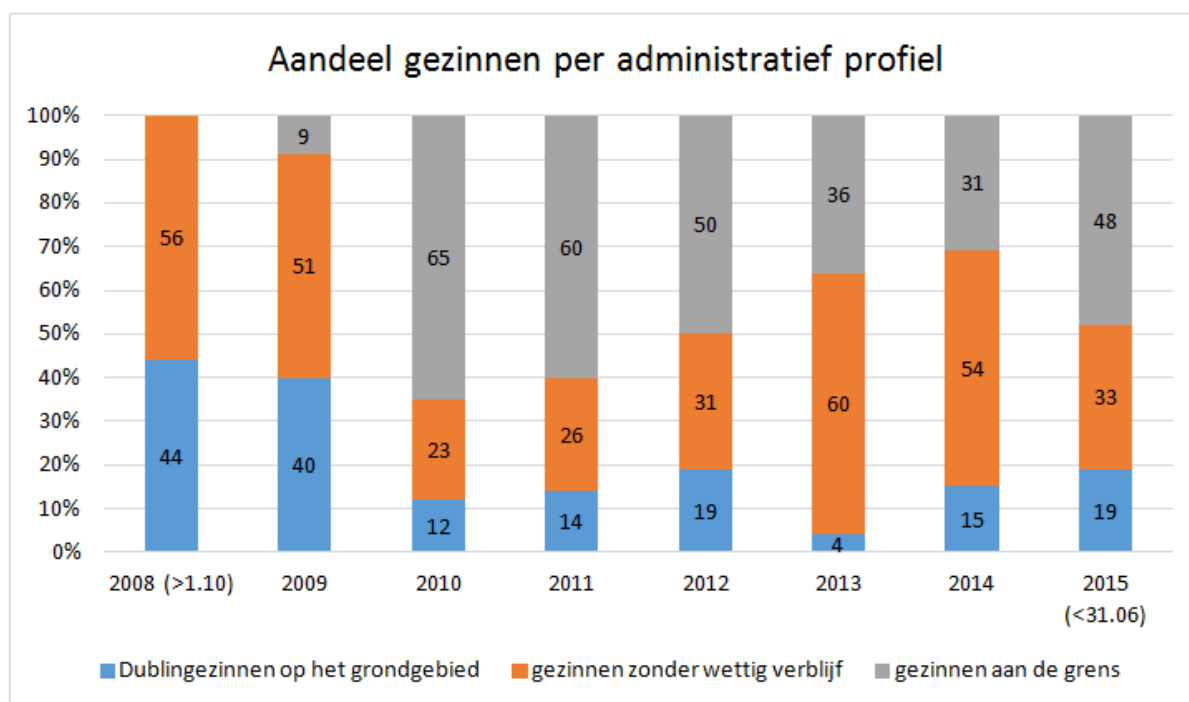
ADMINISTRATIEF PROFIEL VAN DE GEZINNEN								
	2008 (>1.10)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<31.06)
Totaal aantal gezinnen (=100%)	9	58	67	137	153	159	217	88
Gezinnen zonder wettig verblijf	56% (5)	51%	23%	26%	31%	60%	54%	33%
Gezinnen aan de grens	N.V.T.	9%	65%	60%	50%	36%	31%	48%
Dublin-gezinnen op het grondgebied	44% (4)	40%	12%	14%	19%	4%	15%	19%

Ter illustratie geven we bovenstaande percentages weer in onderstaande grafiek.

²³³ Schockaert & Nicaise, 2011, *De leefomstandigheden van dak- en thuislozen en van mensen zonder wettelijke verblijfsvergunning*, HIVA

²³⁴ Dienst Vreemdelingenzaken, 2014, *Activiteitenrapport 2013*

²³⁵ Dienst Vreemdelingenzaken, 2015, *Statistisch jaarverslag 2014*



Grafiek 1: Aandeel gezinnen per administratief profiel

In onderstaande tabel worden de resultaten van dossiers die in een bepaald kalenderjaar werden afgesloten, weergegeven.

UITKOMST PROCEDURE (AFGEWERKT BINNEN HET JAAR) ²³⁶								
	2008 (>1.10)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<31.06)
Totaal aantal afgesloten dossiers (=100%)	9	58	67	137	152	160	217	87
Vrijgesteld ²³⁷	0	17	11	15	23	42	28	11
Erkenning als vluchteling of subsidiaire bescherming	0	4	14	24	13	14	21	11
Het grondgebied verlaten								
Vrijwillige terugkeer (waarvan met IOM-hulp)	3(3)	8(8)	6(6)	9(8)	13(10)	14(4)	16(9)	0(0)
Dublin transfer	3	13	3	10	9	3	11	1
Refoulement / teruggedrijving	0	2	12	27	35	20	22	14
Gedwongen terugkeer	1	2	3	11	15	28	25	4

²³⁶ Cijfers gekregen van DVZ, 27.08.2015

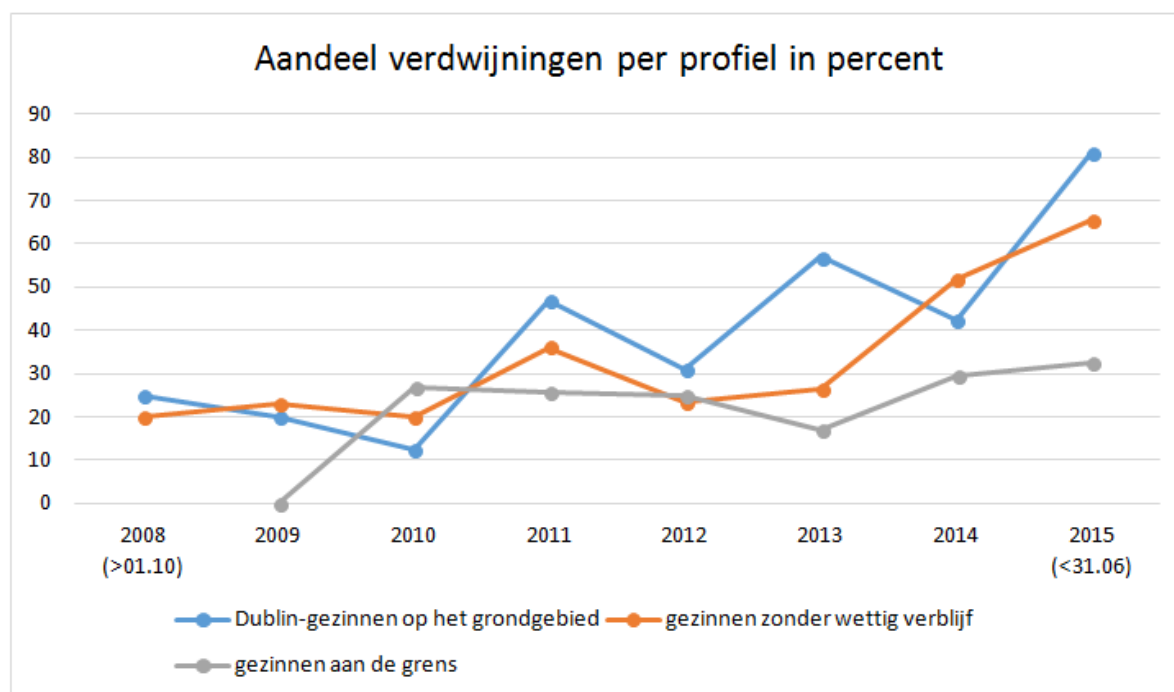
²³⁷ Dit kan om verschillende redenen zijn: transfer naar een andere opvang, medische redenen, veroordeling, het gezin blijkt onverwijderbaar, een verblijfsrecht gekregen (uitz: vluchtelingenstatuut of statuut van subsidiaire bescherming), enz.

(repatriëring)									
Bilaterale overnames	0	0	2	3	5	0	0		
Verdwijningen	2	12	16	38	39	39	94	46	

Een alternatief voor detentie wordt onder meer geëvalueerd op basis van het aantal verdwijningen. In onderstaande tabellen geven we eerst de algemene verdwijningspercentages weer, waarna we de verdwijningspercentages per profiel duiden. Zoals in onderstaande tabel weergegeven, was het percentage verdwijningen van de totale populatie eerst jarenlang stabiel.

AANDEEL GEZINNEN DAT VERDWIJNT (%) ²³⁸								
	2008 (>1.10)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<31.06)
Totaal	22,2%	20,6%	23,8%	27,7%	25,6%	24,4%	43,3%	52,8%
AANDEEL GEZINNEN DAT VERDWIJNT PER PROFIEL (%)								
	2008 (>1.10)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<31.06)
Dublin-gezinnen op het grondgebied	25%	20%	12,5%	47%	31%	57,1%	42,4%	81,2%
Gezinnen aan de grens	N.V.T.	0%	27%	25,8%	25%	17%	29,4%	32,5%
Gezinnen zonder wettig verblijf	20%	23%	20%	36,1%	23,4%	26,3%	51,7%	65,3%

Ter illustratie geven we dezelfde cijfers weer in onderstaande grafiek.



Grafiek 2: Aandeel verdwijningen per profiel in percent

²³⁸ Cijfers gekregen van DVZ, 27.08.2015; percentages berekend.

Een verdwijningsgraad van +- 24% werd als relatief succesvol gezien door zowel het middenveld als het beleid. Toch valt het op dat het aantal verdwijningen sinds 2014 fors gestegen, zelfs meer dan verdubbeld is ten opzichte van de periode 2008-2013, toen het gemiddeld 24,1% bedroeg. De redenen daarvoor zijn tot nog toe onduidelijk. DVZ schrijft het onder meer toe aan het feit dat er zich nu meer SEFOR-gezinnen in de terugkeerwoningen bevinden.²³⁹

Dit wordt wel vaker geopperd door zowel DVZ, advocaten als het middenveld: gezinnen zonder wettig verblijf zouden het vaakst verdwijnen uit de terugkeerwoningen, omdat ze het meest verankerd zijn in België. Bovenstaande tabel weerlegt dit deels: tot voor 2013 verdwenen zij niet noemenswaardig vaker dan bijvoorbeeld gezinnen aan de grens (respectievelijk gemiddeld 21,56% en 18,96%²⁴⁰). Het lijkt er daarentegen op dat Dublingegezinnen op het grondgebied vaker verdwijnen dan de andere groepen (gemiddeld 33,52% voor dezelfde periode). Dit kan te maken hebben met de gepercipieerde opvangkwaliteit in andere Europese landen. Die veronderstelling werd bevestigd door de coaches, die vertelden dat Dublingegezinnen voornamelijk verdwijnen wanneer ze overgebracht moeten worden naar een land waar de opvang 'minder goed' geregeld is.²⁴¹

Tot slot willen we onderstrepen dat bovenstaande analyse slechts partieel is en we er geen causale verbanden uit kunnen trekken. Het zou bijvoorbeeld interessant zijn om te weten wat de verdwijningspercentages zijn voor elk van de 6 types gezinnen.

d. De begeleiding door de terugkeercoaches

In principe wordt elke terugkeersite beheerd door 2 terugkeercoaches van DVZ en is elke coach om de 6 à 8 weken van wacht, waarbij zij 24u op 24u bereikbaar moeten zijn voor *alle* terugkeerwoningen. De coaches staan in voor de inhoudelijke begeleiding van de gezinnen en het praktische management van de woningen. Zo volgen ze het leegmaken, opkuisen en het klaarzetten van de woningen op (in realiteit kuisen ze vaak zelf), zijn ze verantwoordelijk voor het intakegesprek, de begeleiding van de gezinnen, de voorbereiding van de terugkeer naar het land van herkomst, (soms) de transfer van de terugkeerwoning naar de nationale luchthaven van Brussel en de herintegratie in het land van herkomst. Het is duidelijk dat hun taak uitgebreid en gevarieerd is en ook veel van coaches vergt.

Toen we tijdens ons bezoek aan de site in Beauvechain aan de coaches vroegen wat de kern van hun begeleiding is, vertelden ze dat ze in eerste instantie gezinnen op hun gemak willen stellen, hen meegeven dat ze bij de coaches terecht kunnen met al hun vragen en praktische problemen en hen volledig informeren over hun situatie en opties.²⁴² De begeleiding staat of valt met de verstandhouding, het menselijk *rapport*, tussen coach en gezin. Een goede begeleiding van 'mens tot mens' vraagt tijd en ruimte. Daarom is het spijtig om te constateren dat er in de praktijk niet altijd 8 coaches werken.

Hoewel er momenteel 7 coaches aangenomen zijn²⁴³, werken er door ziekte of verlof vaak minder coaches. De coaches moeten daardoor vaak inspringen op andere sites die ver weg liggen (per auto doet men bvb. 1u30 van Tielt naar Beauvechain, terwijl Tubeke – Sint-Gillis-Waas 1u15 rijden is). De begeleiding beperkt zich op deze momenten tot het minimum: intake, administratie, het geven van praktische informatie. De inhoudelijke begeleiding van de gezinnen in hun verblijfsprocedures of de

²³⁹ Verslag interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015. Dit zijn gezinnen die in het kader van SEFOR in het woning gearresteerd werden met het oog op een gedwongen terugkeer.

²⁴⁰ Voor de jaren 2009-2013.

²⁴¹ Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 1.09.2015

²⁴² Ibid.

²⁴³ Een interne vacature staat momenteel open voor de 8^e coachpositie. Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 1.09.2015; Verslag interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

terugkeerbegeleiding wordt op zo'n momenten door tijdsgebrek aan de kant geschoven. De dagen worden ook zeer lang, waardoor het werk van de coach kan doorwegen.

Coaches kunnen altijd ziek vallen of op verlof vertrekken. Daarom is het belangrijk om een structurele oplossing te vinden, zodat de werkende coaches niet langer verschillende sites moet opvolgen. Het is alleszins onaanvaardbaar dat één coach alle terugkeerwoningen moet opvolgen, zoals in de zomer van 2015 minstens één week het geval was. Een eerste stap zou de opsplitsing van de site Tielt-Zulte zijn. Deze samengevoegde site omvat momenteel 12 woningen, wat te veel is voor 2 coaches en veel meer is dan de andere sites.

Aanbevelingen:

Wij vragen dat de site Zulte-Tielt opgesplitst wordt in twee volwaardige sites met elk hun eigen coaches.

Wij vragen dat de Dienst Vreemdelingenzaken extra coaches aanneemt zodat er altijd 2 coaches aanwezig zijn per site. Onze aanbeveling van 2009 en 2012 dat er "*proportioneel voldoende personeel aangesteld wordt*" blijft dus gelden.

e. Bedenkingen van het Platform

De terugkeerwoningen zijn een belangrijke verbetering ten opzichte van de situatie van vóór 2008. De woningen bieden de mogelijkheid om bepaalde kinder- en mensenrechten te respecteren, zoals het recht op gezinseenheid. Toch moeten we concluderen dat in de implementatie van de terugkeerwoningen verdere verbetering nodig is wil men alle rechten van de minderjarigen respecteren.

i. Alternatief voor detentie of alternatieve vorm van detentie?

De meningen zijn verdeeld: zijn de terugkeerwoningen alternatieven voor detentie of alternatieve vormen van detentie? Ter herinnering, een alternatief voor detentie wordt een alternatieve vorm van detentie wanneer de maatregelen die de verdwijning wil voorkomen zo restrictief zijn dat ze, alleen of in combinatie met andere maatregelen, neerkomen op vrijheidsberoving vergelijkbaar met detentie.²⁴⁴ Is dit het geval voor de terugkeerwoningen? De verankering in artikel 74/8 §1 van de vreemdelingenwet wijst erop dat het gaat om een alternatieve vorm van detentie, wat ook het BCHV duidde in zijn rapport uit 2012.²⁴⁵ Wanneer men naar het regime, de omstandigheden en het doel van de units kijkt is het echter minder duidelijk. Aangezien de overheid met de units een antwoord wou bieden op de veroordelingen door het EHRM, bevat het regime verschillende soepele(re) elementen. Zo gaat het bijvoorbeeld om gezinsunits en worden de kinderen niet met onbekende volwassenen in een groepsregime vastgehouden. Andere elementen zijn dan weer minder eenduidig: bevinden de units zich 'in de gemeenschap' of niet? De units bevinden zich namelijk in plattelandsdorpen die zich vaak ver van het sociaal netwerk van de gezinnen zonder wettig verblijf bevinden. Kinderen moeten van school veranderen, ouders moeten hun familie en vrienden achterlaten. Ook blijkt dat gezinnen weinig toegang hebben tot de dorpsgemeenschap, doordat DVZ bijvoorbeeld vrijetijdsactiviteiten georganiseerd door externe organisaties wil beperken (we denken bijvoorbeeld aan naschoolse activiteiten met lokale jeugd).

²⁴⁴ Human Rights Council, 2012, *Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24*

²⁴⁵ Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen, 2012, *Grens-Asiel-Detentie. Belgische wetgeving - Europese en internationale normen*

Als Platform gaan we ervan uit dat het alternatieven voor detentie zijn. Toch moeten we op de hoede zijn voor het steeds bestaande gevaar dat strengere maatregelen het alternatieve karakter van de woningen ondermijnen.

Ook moeten we het volgende onderstrepen:

Aanbevelingen:

Het is essentieel om, vooraleer een gezin naar een terugkeerwoning te brengen, zich de vraag te stellen of deze beslissing van vasthouding wel noodzakelijk is om het gezin te begeleiden naar een toekomstperspectief in België of elders. (*aanbeveling sinds 2012*)

Er is nood aan een medisch en psychosociale screening en mapping van de noden van gezinnen in het begin van hun verblijf in de woonunits. Zo kan de begeleiding beter worden afgestemd op specifieke omstandigheden en kunnen meer adequate antwoorden worden geboden indien zich moeilijk situaties voordoen. (*aanbeveling sinds 2012*) Idealiter gebeurt deze screening voor de arrestatie en vasthouding van het gezin.

ii. Een kinderrecht zonder toegang tot bepaalde rechten

De terugkeerwoningen bestaan om de rechten van de betrokken kinderen te respecteren en beschermen. Toch zien we dat bepaalde rechten van het kind niet (voldoende) gerespecteerd worden. Zo bespreken we hieronder het recht op onderwijs, op spel en vrije tijd en op juridische bijstand. Het recht op gezinseenheid wordt verder uitgespit in het volgende hoofdstuk.

✓ Recht op onderwijs

Hoewel het recht op onderwijs in België één van de best verankerde kinderrechten is²⁴⁶, is de toegang tot onderwijs in de terugkeerwoningen **op zijn best sporadisch** te noemen. In de praktijk hebben de kinderen geen toegang tot het secundair onderwijs en ook veel kinderen tot 12 jaar gaan niet naar school. In 2014 gingen bijvoorbeeld slechts 59 van de 429 minderjarige kinderen naar school.²⁴⁷

Dit heeft verschillende deeloorzaken. Ten eerste bevinden de terugkeerwoningen zich in kleine(re) steden, waar er niet altijd scholen voor secundair onderwijs zijn en waar er vaak geen DASPA²⁴⁸ of OKAN-klassen bestaan. Ten tweede, staan scholen niet meteen te wachten op de inschrijving van kinderen die maximaal 5 maand school zullen lopen. We benadrukken dat een inschrijvingsweigerings om deze reden illegaal is. Ten derde, lijkt het erop dat de gezinnen wel de *mogelijkheid* hebben om hun kinderen naar school te sturen²⁴⁹, maar dat dit niet altijd vergemakkelijkt wordt door de DVZ-coaches. Tegen de illegale weigering van inschrijving van de scholen kunnen bijvoorbeeld gemakkelijk stappen ondernomen worden.

Daarnaast zien we ook dat de eerdere **onderwijs(instructie)taal** van de kinderen geen rol speelt bij de toekenning van een unit.²⁵⁰ Daardoor worden Franstalige gezinnen in een in Vlaanderen gelegen terugkeerwoning vastgehouden, of vise versa. Dit is problematisch, aangezien de kinderen of heel

²⁴⁶ Artikel 24, § 3 1ste lid van de Belgische Grondwet. Zie www.kinderenopdevlucht.be voor meer informatie.

²⁴⁷ Myria Federaal Migratiecentrum, 2015, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*

²⁴⁸ DASPA = 'dispositif d'accueil et de scolarisation des élèves primo-arrivants'. Deze zijn te vergelijken met de OKAN-klassen in het Nederlandstalig onderwijs.

²⁴⁹ Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 1.09.2015

²⁵⁰ Zie ook de evaluatie van 2012.

lang onderweg zijn naar een school, of school moeten lopen in een taal die ze niet kennen, of geen school lopen omdat er geen onderwijs wordt aangeboden in een taal die ze begrijpen. Bovendien ontnemen ze hen alle voordelen die onderwijs in een reguliere school op korte termijn nog biedt: kennis opdoen, vrienden maken, zich ontspannen. Het betekent ook dat de kinderen hele dagen thuis zijn. Dit gebeurt regelmatig en kaartten we ook aan in de evaluatie van 2012. Toch zien we dat er in de praktijk weinig veranderd is.

Een andere praktijk die we niet kunnen goedkeuren is de volgende: de coaches van de sites van Sint-Gillis-Waas, Zulte en Tielt zouden niet alleen eisen dat de ouders hun kinderen elke dag afzetten en ophalen, maar ook dat ze hen elke middag op school oppikken zodat de kinderen in de terugkeerwoning kunnen eten. Omdat de ouders dan 6 maal daags een lange busrit moeten ondernemen en ze ondertussen geen andere nuttige dingen kunnen doen (zoals naar hun advocaat gaan of hun terugkeer voorbereiden), zien veel ouders zich genoodzaakt hun kinderen niet naar school te sturen. Toch is het niet zo dat het niet anders kan: de kinderen kunnen op school eten, maar de coaches zouden op deze manier de ouders willen aanzetten een dagritme te ontwikkelen. Het lijkt ons duidelijk dat ouders (indien nodig) ook op andere manieren 'een dagritme kunnen ontwikkelen' en dat het onderwijs van de kinderen hier niet onder mag lijden.

Gezien de specifieke situatie van deze gezinnen stelt zich de vraag tot welk **soort onderwijs** ze toegang moeten hebben. Met uitzondering van de asielzoekende gezinnen aan de grens staan de gezinnen in principe op het punt België te verlaten. Het reguliere onderwijs en het onthaalonderwijs in het bijzonder is daarentegen gericht op integratie. Moeten de kinderen dan toegang hebben tot het reguliere onderwijs of tot een aangepast onderwijs dat gericht is op het land van herkomst? Als Platform zijn wij van mening dat de kinderen toegang moeten hebben tot het reguliere Nederlandstalige of Franstalige onderwijs (afhankelijk van de eerdere onderwijstaal van het kind), omdat dit structuur geeft aan de dagen en omdat de kinderen zo in contact komen met leeftijdsgenoten. Daarnaast moeten de kinderen ook toegang hebben tot onderwijs dat hen helpt zich voor te bereiden op hun terugkeer.

Een ander aspect van het recht op onderwijs in het kader van terugkeer is de **voorbereiding op de schoolloopbaan in het land van herkomst**. In België betekent dit het kopiëren en vertalen van diploma's en getuigschriften, (eventueel) het volgen van een taal cursus van de onderwijstaal in het land van herkomst, het opzoeken van scholen in het land van herkomst en er eventueel al contact mee opnemen. Dit zijn basisvoorwaarden voor een vlotte toegang tot het onderwijs na terugkeer en zouden deel moeten zijn van de taak van de coaches.

Aanbevelingen:

Alle kinderen worden in een school ingeschreven. De coaches bespreken dit systematisch met de ouders en nemen samen de beslissing, in het belang van het kind. De coaches staan de ouders bij in het zoeken naar een school en de inschrijving. *(aanbeveling sinds 2012)*

Wanneer DVZ beslist een gezin in een terugkeerwoning vast te houden, dan moet DVZ rekening houden met de onderwijstaal van de kinderen in de keuze van de site. Kinderen die in het Nederlands naar school gingen, moeten in Vlaanderen geplaatst worden en Franstalige kinderen in Wallonië.

Wanneer nieuwe locaties voor woonunits worden gekozen, houdt DVZ rekening met de locaties van scholen in de buurt. *(aanbeveling sinds 2012)*

Alle kinderen moeten in een school worden ingeschreven, ook kinderen van gezinnen in een Dublin-procedure. De coaches moeten dit systematisch bespreken met de ouders en samen de beslissing

nemen in het belang van het kind. *(aanbeveling rapport 2012)*

Indien een inschrijving in een school niet mogelijk is, of het gezin tijdens schoolvakanties aankomt, wordt alternatieve vrije tijdsbesteding aangeboden. Enkele suggesties: speelpleinwerking, investeren in speelmateriaal, boeken, speeltuin, een uitleensysteem voor speelgoed, enzovoort. *(aanbeveling rapport 2012)*

Naast toegang tot het reguliere onderwijs moeten de kinderen ook toegang hebben tot onderwijs dat hen voorbereid op hun terugkeer.

De schoolloopbaan van de kinderen in hun land van herkomst wordt voorbereid door de ouders en de coaches. Dit betekent onder meer het verzamelen, kopiëren en vertalen van de diploma's, getuigschriften en lessenroosters naar de onderwijstaal van het land van herkomst; indien het kind deze niet kent, het volgen van taallessen van de onderwijstaal; het identificeren en contact opnemen met mogelijke scholen in het land van herkomst.

✓ Recht op spel en vrije tijd

Kinderen hebben naast onderwijs ook recht op ontspanning.²⁵¹ Dit betekent enerzijds de toegang tot aangepast speelgoed. Op dit vlak merken we dat de hoeveelheid speelgoed varieert van site tot site. Tijdens bezoeken van de verschillende sites blijkt dat het speelgoed aan de sites gedoneerd werd en dat er geen budget voorzien is voor de aankoop van speelgoed en ander ontspanningsmateriaal.

In Tubize zouden de kinderen recht hebben op slechts drie stuks speelgoed die ze kunnen inruilen bij de coach. Indien ze een stuk verliezen of stukmaken, hebben ze geen recht op een vervanging. Wat een onschadelijke praktijk lijkt, is het echter niet. Momenteel²⁵² bevindt er zich bijvoorbeeld een jongen die geen speelgoed heeft, niet naar school gaat en zijn dag ook niet op een andere manier zinvol kan vullen. Hij verveelt zich steendoor en begint zijn verveling, logisch genoeg, af te reageren op zichzelf en de wereld om hem heen. Dit kan niet de bedoeling zijn van de terugkerwoningen.

De aanwezigheid van speelgoed op zich betekent niet dat het recht op spel en vrije tijd gegarandeerd is. Ook psychomotorische, pedagogische en creatieve spelen zijn belangrijk voor het welzijn van kinderen.²⁵³ Toch worden er geen (ontspannings)activiteiten georganiseerd in de terugkerwoningen, waardoor kinderen die niet naar school gaan en ouders zich vaak vervelen. Tijd die nuttig gebruikt kan worden voor spel, sport, taalbad, (voorbereiding van) diplomagelijkschakeling of terugkeer/herintegratie lijkt nu onderbenut.

De gezinnen stuiten ook op andere barrières wanneer ze hun dagen zinvol willen vullen. Zo bevinden de terugkerwoningen zich in kleine dorpen met vaak moeilijke busverbindingen, zijn de gezinnen overwegend sociaal geïsoleerd van de lokale gemeenschap en zelfs van de andere terugkerwoninggezinnen door een taal- en kenniskloof en beschikken ze vaak niet over de nodige financiën.

DVZ kan hier relatief gemakkelijk (en goedkoop) iets aan doen. Hiervoor kan DVZ beroep doen op animatoren (bvb. in het kader van een multidisciplinair team, zie boven), jeugdbewegingen, gespecialiseerde of vrijwilligersorganisaties.

²⁵¹ Art 31 van het Kinderrechtenverdrag.

²⁵² Najaar 2015

²⁵³ Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*

Aanbevelingen:

We vragen dat de Dienst Vreemdelingenzaken tijd en budget voorziet voor activiteiten en speelgoed voor de kinderen en hun ouders. Suggesties voor activiteiten: psychomotorische, creatieve en pedagogische activiteiten. Hiervoor kunnen ze samenwerken met (lokale) organisaties zoals jeugdbewegingen, scholen of andere organisaties.

We vragen dat kinderen die willen deelnemen aan jeugdbewegingen of andere activiteiten aangepast aan hun leeftijd hierin worden bijgestaan. Ook de deelname van kinderen aan meerdaagse kampen elders in België moet kunnen, aangezien een mogelijke terugkeervlucht op voorhand kan gepland worden zodat ze niet tijdens het kamp plaatsvindt.

✓ Recht op juridische bijstand

We noteren dat de coaches de gezinnen aan de grens informeren over het bestaan van het BCHV en dat de asielpcedure aan de gezinnen uitgelegd wordt. Nu²⁵⁴ het BCHV met subsidieproblemen kampt, raden we aan dat DVZ en haar coaches op een andere manier voorzien dat de gezinnen begeleid worden door gespecialiseerde instanties.

Wanneer een gezin een prodeo advocaat wenst, dan contacteren de coaches de desbetreffende balies. De advocaten worden gevraagd naar de terugkeerwoningen te komen voor een eerste gesprek met het gezin, maar weinig advocaten doet dit. In de meeste gevallen gaat het gezin zelf naar het advocatenkantoor. DVZ voorziet hiervoor tickets voor het openbaar vervoer.

De coaches gaven aan dat ze meermaals horen dat gezinnen advocaten betaalden in de hoop verblijfsdocumenten te krijgen, terwijl het dossier slecht opgevolgd werd of ongegrond was. Hoewel ze uitzonderingen zijn, bestaan malafide advocaten spijtig genoeg wel. Wanneer coaches hier van op de hoogte gesteld worden en de gezinnen hiermee akkoord gaan, is het belangrijk dat de coaches dit signaleren aan de bevoegde stafhouder via de lokale balie.

Aanbevelingen:

Gezien het verloop bij advocaten, de ingewikkelde asielwetgevingen en (desgevallend) de opening van nieuwe sites, raden we aan dat de betrokken bureaus voor juridische bijstand (BJB) alle advocaten over de woonunits en hun juridisch kader (over de mogelijke procedures in de woonunits, het juridische kader van de woonunits, de geldende termijnen, enz.) informeren en sensibiliseren. *(aanbeveling sinds 2012)*

Aangezien het vreemdelingenrecht een constant evoluerende rechtstak is, zouden de terugkeercoaches voldoende juridische vorming moeten blijven krijgen om hun taken op het vlak van juridische bijstand adequaat te kunnen uitvoeren. Zij staan het dichtst bij het gezin en kunnen het snelst ingrijpen. *(aanbeveling sinds 2009)*

Met de toestemming van het gezin zouden de terugkeercoaches signalen van gebrekkige juridische bijstand moeten signaleren aan de bevoegde instanties (stafhouder van de balie). De coach is ook steeds alert voor de nood aan een verandering van advocaat. *(aanbeveling sinds 2012)*

²⁵⁴ 04.11.2015

✓ Recht op gezinseenheid

We gaan hier dieper op in in hoofdstuk 5, scheiding van gezinnen.

iii. Asielzoekende grensgezinnen

Zoals gezegd houdt België gezinnen aan de grens altijd vast (in een terugkeerwoning). Hoewel ze in een terugkeerwoning zitten, bevinden ze zich technisch gezien niet op het grondgebied, maar 'aan de grens' omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden om het grondgebied te betreden.²⁵⁵ Dit is ook de reden waarom DVZ de gezinnen altijd vasthoudt: ze *mogen* het grondgebied niet in.²⁵⁶ Hun aantal mag niet onderschat worden: tussen 2009 en juni 2015 waren gemiddeld 42% van de gezinnen die in de terugkeerwoningen grensgezinnen.²⁵⁷

Een deel van deze gezinnen vraagt asiel aan. Indien het gezin asiel zoekt, maar haar verzoek afgewezen werd, kan België het gezin op kosten van de vliegtuigmaatschappij terugdrijven.²⁵⁸

Asielzoekers aan de grens hebben geen toegang tot de reguliere asielprocedure, maar tot een versnelde procedure.²⁵⁹ Dit betekent niet alleen dat er minder tijd is om een kwalitatieve begeleiding op te starten en het gezin minder tijd heeft om trauma's te verwerken, maar ook dat ze minder tijd hebben om, indien nodig, een kwalitatief beroep voor te bereiden. Daarom zouden, volgens ons, asielzoekende gezinnen aan de grens overgebracht moeten worden naar het reguliere opvangnetwerk, aangezien deze opvang en begeleiding gespecialiseerd is in asielzoekers. Dit is vergelijkbaar met de procedure van asielzoekende NBMV aan de grens.

Aanbeveling:

Gezinnen die aan de grens toekomen en daar asiel aanvragen moeten doorstromen naar het opvangnetwerk van Fedasil. Dit is vergelijkbaar met de procedure van niet-begeleide minderjarigen die aan de grens toekomen. Ook zij worden niet vastgehouden in een structuur van DVZ, maar opgevangen in een observatie- en oriëntatiecentrum van Fedasil. Hetzelfde moet gebeuren voor grensgezinnen. In geval van een negatieve asielbeslissing bepaalt een samenwerkingsakkoord tussen Fedasil en DVZ dan wanneer en hoe deze gezinnen alsnog in een terugkeerwoning terecht komen. *(aanbeveling sinds 2012)*

iv. Dublingegezinnen

Ter herinnering, Dublingegezinnen op het grondgebied²⁶⁰ beslaan sinds 2009 gemiddeld 17,57%²⁶¹ van de gezinnen in de terugkeerwoningen. Gemiddeld 39,5%²⁶² onder hen verdwijnt uit de

²⁵⁵ Redenen kunnen zijn: geen reisdocumenten, vervalste reisdocumenten, geen visum, vervalst visum, het reismotief, een eerdere overstay (in geval van herinreis), onvoldoende financiële middelen (de minima zijn per land wettelijk bepaald), de persoon staat geseind of inbreuken van de openbare orde (dit komt eerder uitzonderlijk voor).

²⁵⁶ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

²⁵⁷ Berekend o.b.v. tabel 'Administratief profiel van de gezinnen' (p.56).

²⁵⁸ Zie hoofdstuk 2.

²⁵⁹ Zie bvb. Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2012, *Praktische handleiding asielprocedure aan de grens*

²⁶⁰ Dublingegezinnen aan de grens worden meegeteld in de categorie grensgezinnen.

²⁶¹ Berekend op basis van de tabel 'aandeel per administratief profiel' (p.56)

terugkeerwoningen voor hun transfer naar hun Dublinland. Dit is hoger dan de andere bewonersgroepen.

Volgens de Dublinverordening moet het land dat verantwoordelijk is voor de verwerking van de asielaanvraag de opvang te regelen na de transfer (vanuit België). Toch moet België nakijken of mensen na een Dublintransfer op een humane manier opgevangen (of vastgehouden) worden.²⁶³ De verordening stelt dan ook dat België de asielaanvraag moet behandelen wanneer *“ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat [die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen] systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.”*²⁶⁴

De coaches vertelden ons dat ze in sommige Dublin-dossiers een rol spelen.²⁶⁵ Hoewel het het DVZ-hoofdkantoor is dat contact opneemt met het verantwoordelijke land en dat dit land de opvang regelt, zou het al gebeurd zijn dat coaches contact opnemen met (opvang)organisaties in het verantwoordelijke land, onder meer via het Jesuit Refugee Service-netwerk.

Toch zien we dat Dublin-gezinnen overgedragen worden zonder dat de opvang geregeld of verzekerd is. Recent werd een gezin met een vierjarig kind bijvoorbeeld aan Frankrijk overgedragen. Zij werden op een vrijdag aan de Belgisch-Franse landgrens afgezet zonder dat ze er opgewacht werden door de Franse autoriteiten. Het gezin stond toen (minstens) 3 dagen op straat, aangezien het een verlengd weekend was. Ook kennen we een voorbeeld in de andere richting: enkele maanden geleden belde een Nederlandse advocaat ons op om te vertellen dat één van zijn klanten met een Dublintransfer naar België was gebracht. Het gezin, twee ouders en een jong kind, was aan de Nederlands-Belgische landgrens afgezet met als enige richtlijn dat ze zich moesten aanmelden bij de Dienst Vreemdelingenzaken in Brussel. Het gezin heeft toen minstens een week dakloos in het treinstation Brussel Noord overleefd alvorens te verdwijnen.

We kennen deze situaties omdat het gezin contact opnam met hun advocaat, kenissen of vroegere begeleiders. We zijn er zeker van dat soortgelijke situaties niet aan het licht komen, omdat de Dublintransfers niet opgevolgd worden door NGOs of onpartijdige overheidsorganen. Er zou dan ook meer aandacht moeten gaan naar deze transfers.

Tot slot onderstrepen we dat de Dublin-III de detentie van mensen met een Dublin-dossier expliciet verbiedt als er geen *“significant risico op onderduiken bestaat”*.²⁶⁶ Daarnaast moet de detentie ook nodig en proportioneel zijn, zo kort mogelijk duren en enkel toegepast worden wanneer andere, minder dwingende maatregelen, niet effectief opgelegd kunnen worden. Een asielzoeker vasthouden enkel en alleen omdat hij zich in een Dublin-procedure bevindt is noch conform aan de Dublin-

²⁶² Gemiddelde berekend o.b.v. de verdwijningspercentages van 2008 tot 30.06.2015.

²⁶³ Dit is het gevolg van het arrest van het Europees Hof voor de Mensenrechten, arrest M.S.S. v België en Griekenland (no. 3069/09; 21.01.2011). De zaak betreft de Afghaanse asielzoeker M.S.S., die in 2008 zijn land ontvluchtte om in Europa asiel aan te vragen. Hij kwam via Griekenland naar België en werd in het kader van het Dublinsysteem teruggestuurd naar Griekenland. Het Hof oordeelde onder meer dat *“by transferring the applicant to Greece the Belgian authorities knowingly exposed him to conditions of detention and living conditions that amounted to degrading treatment.”*

²⁶⁴ Artikel 3§2 van de Dublin-III verordening

²⁶⁵ Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 1.09.2015

²⁶⁶ Artikel 28 van de Dublin-III verordening

verordening, noch artikel 5 van het EVRM²⁶⁷, noch de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.²⁶⁸

Aanbevelingen:

We vragen dat gezinnen in een Dublinprocedure enkel worden vastgehouden (door middel van het opleggen van een alternatief voor detentie) wanneer er een significant risico op onderduiken bestaat, de detentie nodig en proportioneel blijkt en er geen andere, minder dwingende maatregelen effectief kunnen worden opgelegd. De detentie (door middel van het opleggen van een alternatief voor detentie) moet van zo kort mogelijke duur zijn.

DVZ evalueert waarom bepaalde gezinnen weigeren terug te keren naar de andere EU-lidstaat, hoe hun asielprocedure er werd behandeld en in welke omstandigheden ze er werden opgevangen. Daarvoor blijven de coaches in contact met gezinnen nadat zij in het kader van de Dublin-verordening zijn terug gestuurd. Omdat een aantal van deze gezinnen in geen enkel Europees land toegang kreeg tot een (kwaliteitsvolle) asielprocedure, blijft de coach ook in contact met deze gezinnen indien en nadat zij terugkeerden naar hun land van herkomst. Zo kunnen zij informatie verzamelen die zij in toekomstige dossiers kunnen gebruiken. Hierbij wordt rekening gehouden met het arrest M.S.S.²⁶⁹, dat DVZ verplicht om bepaalde informatie te achterhalen over de behandeling in het land waarnaar wordt teruggestuurd. *(aanbeveling sinds 2012)*

Dienst Vreemdelingenzaken moet zich ervan verzekeren dat het land dat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag opvang voorziet voor het gezin. Conform de Dublin-III verordening behandelt België de asielaanvraag indien er geen opvang voorzien is of er ernstig kan gevreesd worden dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in het verantwoordelijke land zou resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De coaches bereiden een Dublin overname zo goed mogelijk voor door het gezin informatie te verstrekken over de opvang en de asielprocedure in de verantwoordelijke lidstaat. Ze nemen contact op met organisaties ter plaatse, die het gezin bij aankomst kunnen begeleiden en opvolgen. Daarvoor is het belangrijk dat de coach oor heeft naar de angsten en noden van het gezin. Door het gezin informatie te bieden, kan het op een rustigere manier vertrekken en zal het minder geneigd zijn om uit de terugkeerwoning onder te duiken. *(aanbeveling sinds 2012)*

v. Begeleiding

Het oorspronkelijke doelpubliek van de terugkeerwoningen waren gezinnen zonder wettig verblijf en asielzoekers wier aanvraag werd afgewezen op het grondgebied. Een jaar later kwamen hier ook gezinnen aan de grens bij en diende de aanpak dus aangepast te worden aan het veranderde profiel van de gezinnen dat niet alleen op terugkeer diende georiënteerd te worden. In de loop der jaren zien we veranderende dynamiek in het terugkeerbeleid, in de Dublin reglementering, maar ook in de toestroom vanuit specifieke regio's. Dat weerspiegelt zich in de verandering van het profiel van de gezinnen. Dit vereist een voortdurende alertheid van de coaches over de specifieke noden en kwetsbaarheden van de gezinnen.

²⁶⁷ Recht op vrijheid en veiligheid

²⁶⁸ Zie Asylum Information Database (AIDA), 2015, *The legality of detention of asylum seekers under the Dublin III regulation*, AIDA legal briefing no.1

²⁶⁹ Zie voetnoot 263 (twee voetnoten hoger)

Terwijl in de gesloten centra de nadruk ligt op begeleiding, ligt de nadruk in de terugkeerwoningen op het versterken van de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de gezinnen. Op zich is dit positief, aangezien een te doorgezette begeleiding kan leiden tot het ondergraven van de opvoedingspositie van de ouders. Bovendien bestaat het gevaar dat de ouders passief gemaakt worden en later moeilijk(er) opnieuw op eigen benen staan.²⁷⁰ Toch mag het versterken van de onafhankelijkheid niet betekenen dat de ouders niet bijgestaan worden. De gezinnen in de terugkeerwoningen beschikken niet over de nodige middelen om volledig zelfstandig te zijn. Zowel financieel als praktisch beschikken ze niet over de nodige tools om een normaal gezinsleven te leiden; denk bijvoorbeeld aan beperkingen o.v.v. tijdsbesteding, transport, de beoefening van hobbies of zelfs maar de toegang tot het internet of de aankoop van voeding.

De coaches bevinden zich in een moeilijke positie. Zij moeten zowel helpende hand, vertrouwenspersoon als politieman spelen. Hoewel ze werknemers van DVZ zijn, dat instaat voor terugkeer, moeten ze ook rond verblijf werken. Ze moeten op de ene dag de vertrouwenspersoon zijn van gezinnen, terwijl ze de dezelfde mensen de volgende dag moeten overtuigen op de bus te stappen die hen naar het vliegveld brengt voor een gedwongen terugkeer. Daarbij staan ze relatief alleen. Hoewel er in de hoofdzetel van DVZ twee verantwoordelijken zijn voor de terugkeerwoningen, zijn we bezorgd dat de coaches er op hun sites alleen voor staan. Hun functie en jobsituatie zorgt voor veel vrijheid en verantwoordelijkheid (belangrijke elementen van jobtevredenheid), maar kan ook tot een gevoel van isolement leiden.

Een gedegen begeleiding van mensen in migratie is een begeleiding op twee sporen: verblijf én terugkeer.²⁷¹ Dit betekent dat er steeds moet gekeken worden of een gezin een verblijfsrecht kan hebben en hoe zij daarin bijgestaan kunnen worden. Het feit dat iemands asiolverzoek in het verleden bv. afgewezen werd, betekent niet dat een volgende keer afgewezen zou worden. Indien er nieuwe elementen zijn, zoals nieuwe bewijzen of een veranderde situatie in het land van herkomst, zijn, moet men mensen begeleiden in de nieuwe aanvraag. Toch merken we dat coaches voornamelijk op terugkeer focussen (m.u.v. asiellozende grensgezinnen). Dit is misschien begrijpelijk, aangezien zij werknemers zijn van de Dienst Vreemdelingenzaken. Het verblijfsaspect van hun begeleiding staat, met andere woorden, haaks op de missie van hun werkgever. Het verblijfsaspect van de begeleiding zou daarom aan andere trajectbegeleiders moeten toevertrouwd worden.

Daarnaast is en blijft het tweede begeleidingsspoor, de terugkeergesprekken, een moeilijke taak voor de coaches.²⁷² Terugkeer is vaak een taboeonderwerp, waardoor de coaches op een muur kunnen stuiten en de gezinnen zich afsluiten. De laatste jaren zijn er verschillende tools en methodieken ontwikkeld in België en daarbuiten om rond terugkeer te werken en terugkeer bespreekbaar te maken. We denken daarbij bijvoorbeeld aan toekomstoriëntering²⁷³ of de brochures ontwikkeld door de Stad Gent²⁷⁴.

²⁷⁰ O.m. Nederlandstalige Vrouwenraad vzw, 2010, *Asile et migration: l'accueil des femmes dans les centres. Vers une politique d'accueil sensible au genre*

²⁷¹ Zie ook Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, *'Open woonunits' en 'coaches' voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie. Evaluatie na vier jaar werking*; Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, *Kritische analyse van de invoering van het samenwerkingsprotocol tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil met betrekking tot het begeleidingstraject van gezinnen met minderjarigen die onwettig op het grondgebied verblijven en die opgevangen worden krachtens het Koninklijk Besluit van 24 juni 2004*

²⁷² Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 1.09.2015

²⁷³ Kruispunt Migratie-Integratie, 2014, *Toekomstoriëntering. Met precaire verblijvers werken aan een zinvol toekomstperspectief. Kennismakingsbrochure voor hulpverleners*; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2012, *Maak de toekomstpuzzel*; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2014, *Extra tips toekomstoriëntering*; Samenlevingsopbouw Brussel, 2011, *Toekomstoriëntering met mensen zonder wettig verblijf*; Antwerps integratiecentrum de8, 2014,

Aanbevelingen:

We stellen voor dat trajectbegeleiders die niet ressorteren onder de Dienst Vreemdelingenzaken het verblijfsaspect van de begeleiding op zich nemen. Aangezien DVZ de terugkeer tot doel heeft, kan men niet verwachten dat diens werknemers rond verblijf werken.

Voortdurende gespecialiseerde vormingen lijken noodzakelijk. Om met de gezinnen in gesprek te gaan over hun verblijfsituatie en een eventuele terugkeer zijn gespecialiseerde methodieken nodig die hen activeren om hun leven weer in handen te nemen. (*aanbeveling sinds 2009*) De coaches moeten deze methodes meester zijn (bvb. toekomstoriëntering, enz). Ook dienen methodieken beschikbaar gesteld worden die ouders ondersteunen om met hun kinderen in gesprek te gaan over de situatie waarin ze zich bevinden en de terugkeer. Een professionele toolkit dient hiervoor te worden ontwikkeld.

De coaches zouden moeten bijgestaan worden door een multidisciplinair team, dat onder meer bestaat uit een psycholoog en opvoeders. Nu moeten de coaches alle taken op zich nemen die in andere soortgelijke situaties (bvb. de gesloten centra of de Fedasilopvang) gedaan worden door verschillende mensen. Elke site kan over een dussdanig team beschikken, maar een team zou ook actief kunnen zijn in verschillende sites.

In het kader van de begeleiding en de zinvolle dagbesteding kan er samengewerkt worden met vrijwilligers, stagiairs, studenten in practica ter ondersteuning van de psychologische begeleiding die structurele, educatieve activiteiten aanbieden (bijvoorbeeld: stressbeheersing, ontspanning, voorbereiding op een onzekere toekomst, weerbaarheidstraining, enz.).

Ook coaches moeten beroep kunnen doen op een psycholoog indien zij zelf ondersteuning nodig hebben. (*aanbeveling sinds 2012*) De coaches zouden ook maandelijks deel moeten nemen aan een supervisie en op elk moment dient binnen het FITT-team intervisie mogelijk te zijn. Het persoonlijke welzijn van de coaches kan enkel gegarandeert worden door een gefundeerde en regelmatige begeleiding.

vi. Terugkeerbegeleiding en terugkeer

Hoewel de kinderen centraal moeten staan in de conceptualisatie van de terugkeerbewoningen, moeten de ouders centraal staan in de begeleiding. De ouders moeten de ouders blijven. De coaches beamen dit ook: zij werken met de ouders rond terugkeer, niet met de kinderen.²⁷⁵ De ouders moeten daarentegen wel aangespoord worden om met hun kinderen over terugkeer te praten²⁷⁶, wat de coaches ook lijken te doen. Het Platform vraagt dat hier ook een specifieke ondersteuning voor uitgebouwd wordt, zodat de ouders de juiste methodiek kunnen hanteren om met hun kinderen over terugkeer te praten.

Toekomstoriëntering met preciaire verblijvers. Een werkboek voor groepswork en individuele begeleiding.; Antwerps integratiecentrum de8, 2012, Toekomstoriëntering aan mensen zonder wettig verblijf. Een traject voor groepswork en individuele begeleiding

²⁷⁴ Dienst Asiel-en Vluchtelingenbeleid Stad Gent, 2015, *Enfants et le retour volontaire. Tuyaux pour les parents en retour volontaire avec des enfants mineurs*; Dienst Asiel-en Vluchtelingenbeleid Stad Gent, 2015, *Enfants et le retour volontaire. Tuyaux pour les accompagnateurs de familles en retour volontaire*

²⁷⁵ Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 01.09.2015

²⁷⁶ Dienst Asiel-en Vluchtelingenbeleid Stad Gent, 2015, *Enfants et le retour volontaire. Tuyaux pour les accompagnateurs de familles en retour volontaire*

Een belangrijk aspect van terugkeer is de voorbereiding van de terugkeer. Mensen moeten zich de terugkeer kunnen inbeelden (hoe zal het verlopen? Waar zullen ze wonen? Hoe kunnen ze hun geld verdienen? Waar kunnen hun kinderen naar school gaan?...). Dit betekent onder meer het (opnieuw) aanhalen van banden met het thuisland door mensen te contacteren, maar ook door dingen op te zoeken. Internet is daarbij een belangrijke tool. Het responsabiliseert mensen ook in hun terugkeer en het faciliteert de voorbereiding en de herintegratie. Daarom vinden we het spijtig te moeten constateren dat geen enkele terugkeerwoning een internetverbinding heeft. Het feit dat veel gezinnen een USB stick met internetverbinding kopen²⁷⁷ toont ook aan dat gezinnen zelf nood hebben aan internet.

Aanbevelingen:

Voortdurende gespecialiseerde vormingen lijken noodzakelijk. Om met de gezinnen in gesprek te gaan over hun verblijfssituatie en een eventuele terugkeer zijn gespecialiseerde methodieken nodig die hen activeren om hun leven weer in handen te nemen. (*aanbeveling sinds 2009*) De coaches moeten deze methodes meester zijn (bvb. toekomstoriëntering, enz). Ook dienen methodieken beschikbaar gesteld worden die ouders ondersteunen om met hun kinderen in gesprek te gaan over de situatie waarin ze zich bevinden en de terugkeer. Een professionele toolkit dient hiervoor te worden ontwikkeld.

Alle gezinnen zouden toegang moeten hebben tot het internet. Bij voorkeur wordt in elke woning een internetverbinding voorzien of ten minste één (recente) computer met internetverbinding per site.

De coaches moeten door de hoofdzetel van DVZ bijgestaan worden in de voorbereiding van de herintegratie. De samenwerkingen die vandaag al in de praktijk plaatsvinden (bvb. met JRS Belgium) kunnen nog verder uitgebreid worden (Fedasil, Rode Kruis, Caritas International, enz).

Voor gezinnen die terugkeren zou DVZ een opvolging moeten voorstellen bij terugkeer. Indien het gezin dat wenst, volgt de coach telefonisch op tot minimum 1 maand na de terugkeer. (*aanbeveling sinds 2009*)

vii. Arrestaties

De plaatsing van gezinnen in een terugkeerwoning begint heel vaak met hun arrestatie door de politie heel vroeg in de ochtend of wanneer ze de negatieve beslissing ophalen bij hun gemeentebestuur of bij DVZ. Op zo'n moment moet de familie overhaast alles inpakken voor haar overbrenging naar een politiebureau of rechtstreeks naar een terugkeerwoning. De ervaring om meteen het huis uitgestuurd te worden, begeleid door mannen in uniform, laat een diepe indruk na op het gemoed van de kinderen. Ze beseffen dat hun ouders niet meer in staat zijn hen te beschermen. Bovendien wekt de aanwezigheid van de politie de suggestie dat hun ouders een strafbaar feit hebben gepleegd of misdadigers zijn. Deze verwarde toestand zorgt voor een gevoel van onveiligheid en angst waarvan de gevolgen op de kinderen heel lang blijft aanslepen. Het gezagsverlies van de ouders kan ook nefaste gevolgen hebben voor de ontwikkeling (van de persoonlijkheid) van de kinderen (zie hoofdstuk 2).

²⁷⁷ Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 01.09.2015

Aanbevelingen:

Wanneer een beslissing tot overplaatsing naar een terugkeerwoning genomen wordt, moet dit op een zo humaan mogelijke manier gebeuren. Het gezin moet begrijpen waarom deze beslissing genomen werd, welke beroepsmogelijkheden er zijn, en wat er concreet zal gebeuren. Het is belangrijk om het gezin de tijd te geven om zich voor te bereiden op de overplaatsing. *(aanbeveling sinds 2012)*

De aanwezigheid van politie in uniform dient vermeden te worden. De voorkeur moet steeds gaan naar een optreden door politie in burger.

viii. Bezoeken door NGO's en accreditatie

Er bestaan twee soorten bezoeken: de systematische bezoeken door geaccrediteerde organisaties in het kader van detentie en de punctuele bezoeken in het kader van bvb. een onderzoek of monitoringmissie van een mensenrechtenorgaan van de Verenigde Naties. Gezinnen kunnen familie en vrienden vrijelijk ontvangen, maar medewerkers van NGO's en verenigingen moeten voorafgaand aan het bezoek de toestemming vragen bij de hoofdzetel van DVZ.

Met betrekking tot de systematische bezoeken door geaccrediteerde organisaties, merken we dat (i) sinds verscheidene jaren enkel Jesuit Refugee Service Belgium de woonunits regelmatig bezoekt en dit tot voor kort slechts 1 keer per maand; (ii) de accreditatie aangevraagd moet worden bij DVZ en deze (iii) nominatief is en niet voor de gehele organisatie geldt. In hoofdstuk 2 gingen we al dieper in op de accreditatie, dus herhalen we deze aanbevelingen hier niet.

Momenteel verdelen verschillende NGOs de bezoeken aan de gesloten centra en terugkeerwoningen onderling. Het kleine aantal bezoekers is vaak het gevolg van beperkte middelen. Toch zou het positief zijn indien meerdere organisaties de terugkeerwoningen bezochten.

Tot slot willen we onderstrepen dat de bezoeken gebeuren zonder bijzijn van de coach, waardoor de gezinnen in alle vertrouwelijkheid en openheid hun ervaringen, vragen en bezorgdheden kunnen uiten. Dit was één van onze aanbevelingen in 2012. We zijn dan ook opgetogen dat dit nu zo gebeurt.

In een nota van 2011 stelt DVZ dat het aantal bezoekers beperkt wordt om de privacy van de gezinnen te beschermen.²⁷⁸ Coaches vertelden ons dat meer bezoekers op zich geen probleem zijn, zolang de bezoeken hun kerntaak – de begeleiding van de gezinnen – niet belemmeren.²⁷⁹ JRS Belgium observeert dat de gezinnen nood hebben aan contact met de buitenwereld en het doorbreken van hun isolement.

DVZ identificeerde in 2011²⁸⁰ de 'transparante communicatie' met de pers en NGO's als een voorwaarde van het succes van de terugkeerwoningen. We gaan hiermee akkoord. Een transparante communicatie en een regelmatige monitoring van de terugkeerwoningen door middel van bezoeken zijn voorwaarden voor een succesvol alternatief voor detentie dat de rechten van de betrokken mensen garandeert. We zijn dan ook positief over de steeds transparantere communicatie tussen de

²⁷⁸ Dienst Vreemdelingenzaken, 2011, *Examples of good practice in the field of protection and promotion of human rights in response to the invitation by the Commissioner for Human Rights. Example from Belgium: Alternatives to detention of families with minor children*, nota

²⁷⁹ Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 01.09.2015

²⁸⁰ Dienst Vreemdelingenzaken, 2011, *Examples of good practice in the field of protection and promotion of human rights in response to the invitation by the Commissioner for Human Rights. Example from Belgium: Alternatives to detention of families with minor children*, nota

DVZ. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het feit dat (sinds kort) de coaches de bewoning van de woonunits aan Jesuit Refugee Service Belgium communiceren voor zij de units bezoeken. Ook overlopen ze samen de bewonerslijst vooraleer de JRS-medewerkers hun bezoeken afleggen. Een ander voorbeeld zijn de cijfers en de interviews die DVZ ons verschaftte in het kader van dit en andere rapporten.

Aanbeveling:

We raden aan dat er meer NGOs en middenveld organisaties werknemers trainen in monitoring, zodat de terugkeerwoningen (en andere detentievormen) intenser opgevolgd kunnen worden.

Zie hfdstuk 2, pp. 19-20 voor algemene aanbevelingen m.b.t. monitoring.

VI. WONEN IN DE EIGEN WONING IN AFWACHTING VAN DE VRIJWILLIGE TERUGKEER

Sinds begin 2012 kunnen gezinnen met minderjarige kinderen die aan bepaalde voorwaarden voldoen in de eigen woning blijven wonen tijdens de voorbereiding van de vrijwillige terugkeer. Dit is een derde alternatief voor detentie en is een vorm van ‘designated residence’. Deze regeling maakt het voor DVZ mogelijk om meer gezinnen “te begeleiden”²⁸¹ dan wat momenteel mogelijk is in de terugkeerwoningen.

Eind 2014 werd het KB gepubliceerd en volgden pilootprojecten in vier steden, namelijk Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik. In dit deel bekijken we het wettelijk kader, de eerste tekenen van de implementatie en maken we bij beide enkele kanttekeningen.

Ter volledigheid vermelden we ook een pilootproject uit 2008, georganiseerd door DVZ. Tussen februari en juli 2008 nodigde DVZ gezinnen met minderjarige kinderen zonder wettig verblijf uit om zich in het hoofdkwartier in Brussel aan te melden voor een gesprek. De bedoeling was om terugkeer bespreekbaar te maken en verschillende opties te bekijken. Na de testperiode werd het pilootproject echter stopgezet, omdat DVZ concludeerde dat het niet succesvol was. Slechts 13% van de uitgenodigde gezinnen kwam op de afspraak en geen enkel keerde terug.²⁸²

De lessen die DVZ uit dit pilootproject trok²⁸³, hebben de implementatie van het huidige KB mee gevormd:

- De gezinnen naar Brussel uitnodigen werkt niet, DVZ moet ter plaatse gaan (bij de gezinnen thuis of in hun thuisstad)
- Het is beter om neutrale(re) lokalen te kiezen dan het DVZ-hoofdkwartier
- Persoonlijk contact tussen de SEFOR-ambtenaar en de gezinnen is belangrijk: het contact tussen de SEFOR-ambtenaar en de gezinnen in de KB-begeleiding zou veel persoonlijker zijn dan in het pilootproject uit 2008. Zo hebben de gezinnen bijvoorbeeld de contactgegevens van de SEFOR-ambtenaar. Deze laatste zou regelmatig ook gebeld worden met vragen.
- DVZ heeft nu meer expertise rond terugkeerbegeleiding dan in 2008. DVZ is ook meer vertrouwd met terugkeerbegeleiding buiten de context van gesloten centra.

²⁸¹ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*

²⁸² Ibid.

²⁸³ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

a. Het wettelijk kader

i. Het internationaal wettelijk kader

De mogelijkheid om in de eigen woning te verblijven in afwachting van de vrijwillige terugkeer is, zoals de drie maatregelen om verdwijningen te voorkomen, een transpositie van artikel 7 van de Terugkeerrichtlijn. Ter herinnering, paragraaf 3 van dit artikel is als volgt:

“Voor de duur van de termijn voor vrijwillig vertrek kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd om het risico op onderduiken te beperken, zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten voor te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven.”

België lijkt in dit geval verschillende maatregelen gecombineerd te hebben. Het Koninklijk Besluit van 17 september 2014 vermeldt namelijk zowel de meldingsplicht, de verplichting om op een bepaalde plaats te verblijven als de mogelijkheid voor de Dienst Vreemdelingenzaken om een borgsom te vragen. Enkel de verplichting documenten af te geven als borg is niet vervat in het KB.

ii. Het nationaal wettelijk kader

Artikel 74/9 van de Belgische Vreemdelingenwet stelt in zijn 3^e en 4^e paragraaf:

*“§ 3. Het gezin [met minderjarige kinderen dat het Rijk is binnengekomen zonder te voldoen aan de gestelde voorwaarden of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn of wiens verblijf onregelmatig is] 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^o tot 7^o²⁸⁴. Indien het gezin in de onmogelijkheid verkeert om in een eigen woning te verblijven, dan zal het onder dezelfde voorwaarden een verblijfplaats toegewezen worden in een [detentieplaats], aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen.*

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 voor een beperkte tijd worden geplaatst in een [gesloten centrum], tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.

*§ 4. **Het gezin bedoeld in §§ 1 tot 3 krijgt een ondersteunende ambtenaar toegewezen, die hen begeleidt, informeert en adviseert.**” [eigen aanduiding]*

Dit artikel werd op 27 februari 2012 van kracht. Tweeënhalf jaar later, op 17 september 2014 publiceerde de voorgaande regering het Koninklijk Besluit²⁸⁵ dat de inhoud van de overeenkomst tussen het gezin en, in casu, de Dienst Vreemdelingenzaken bepaalt. Artikel 2 van het KB bevat de cumulatieve voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen. De overeenkomst moet ook de

²⁸⁴ Art 3 Vw: “(...)5^o wanneer hij ter fine van weigering van toegang of verblijf gesignaleerd staat in het Schengeninformatiesysteem. (...) 7^o wanneer hij door de Minister of diens gemachtigde geacht wordt de openbare rust, de openbare orde of de veiligheid van het land te kunnen schaden.”

²⁸⁵ 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

contactgegevens van de begeleidende coach en het gezin en een tijdschema voor de terugkeer bevatten. De cumulatieve voorwaarden zijn:

- Een attest voorleggen dat aantoont dat men de woning die gebruikt wordt bezit of huurt of dat men de toestemming heeft van de eigenaar van het goed, die bevestigt dat het gezin er mag verblijven;
- De woning moet voldoen aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en woonbaarheid;
- Het gezin verbindt zich ertoe om zich te melden wanneer dat gevraagd wordt zodat de ondersteunende ambtenaar de vorderingen kan beoordelen die het gezin maakt om de nodige documenten te bekomen;
- Met de ondersteunende ambtenaar wordt een tijdschema vastgelegd dat moet worden gerespecteerd om het Rijk binnen de opgelegde termijn te verlaten. Het schema kan aangepast worden indien de situatie van het gezin daarom vraagt (bvb. schoolloopbaan kinderen);
- Tijdens het verblijf in een eigen woning blijft het gezin voorzien in zijn eigen behoeften. Indien het gezin schade²⁸⁶ heeft veroorzaakt die ten laste valt van de Belgische Staat zal het de eventuele kosten terugbetalen om de herstelling uit te voeren;
- Om de ondersteunende ambtenaar in staat te stellen om het gezin te begeleiden, te informeren en raad te geven²⁸⁷, verschaft het gezin aan de ondersteunende ambtenaar op de met hem bepaalde momenten toegang tot de woning;
- Het gezin wordt uitgenodigd om zijn terugkeer voor te bereiden. Zij kunnen daartoe beroep doen op een programma voor vrijwillige terugkeer;
- Indien het gezin niet in het bezit is van de documenten die vereist zijn om terug te keren, dan wordt hen gevraagd om mee te werken aan hun identificatie met de bevoegde overheden, om de afgifte van een paspoort of van een laissez-passer te bekomen;
- Indien gevraagd door de overheid om zijn terugkeer te garanderen, de storting van een borgsom.

Naast deze voorwaarden, worden in artikel 3 van het KB ook de sancties opgesomd die *“in functie van de ernst van de overtreding en het gedrag van het gezin”* toegepast kunnen worden indien de overeenkomst niet gerespecteerd wordt. Deze zijn:

- vasthouding van het gehele gezin in een terugkeerwoning,
- vasthouding van een volwassen gezinslid in een gesloten centrum tot op het moment dat het gehele gezin verwijderd wordt,
- vasthouding van het gehele gezin voor een zo kort mogelijke periode in een gesloten gezinsunit (in 127bis) in afwachting van hun verwijdering.

iii. Annulatieberoep

Op 24 november 2014 dienden UNICEF België, DEI-Belgique, Service Droit des Jeunes Bruxelles, Ligue des Droits de l’Homme, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Ciré en Jesuit Refugee Service-Belgium een beroep in bij de Raad van State dat de annulatie en de opschorting van het KB vraagt. Het annulatieberoep, dat ontvankelijk, maar niet opschortend is verklaard, is gebaseerd op de volgende drie argumenten:

- Het is de voorgaande regering die het KB goedkeurde, terwijl zij een regering van lopende zaken waren en het KB noch een ‘lopende zaak’, noch een ‘urgente zaak’ was

²⁸⁶ Het is niet duidelijk om wat voor schade het zou kunnen gaan.

²⁸⁷ Overeenkomstig artikel 74/9§4 van de Vw

- Het KB schendt artikel 22, 22bis, 10, 11 en 191 van de Belgische Grondwet, alsook artikel 3 van het EVRM in combinatie met artikel 9§1 en 2, de algemene principes van de bescherming van het hoger belang van het kind en van gelijkheid en non-discriminatie
- Het KB schendt het algemeen rechtsprincipe van verdediging, het algemeen principe dat niemand tergelijktijd rechter en partij kan zijn, artikel 6 van het EVRM en het algemeen principe van de bescherming van het hoger belang van het kind

De volledige procedure van een annulatieberoep duurt ongeveer 1,5 à 2 jaar. Aangezien de Raad van State besliste dat het beroep niet opschortend is²⁸⁸, mag België het KB implementeren in afwachting van het finale arrest.

b. De implementatie

i. Pilotprojecten

Hoewel het KB pas in september 2014 gepubliceerd werd, werd het artikel 74/9 van de Vreemdelingenwet al op 27 februari 2012 van kracht. Het alternatief zou dat jaar al enkele keren zijn toegepast, maar dit slechts voor “*een handvol*” gezinnen.²⁸⁹ In 2013 zou het in Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik op kleine schaal geïmplementeerd zijn door verbindingssambtenaren van SEFOR en ‘terreinpartners’ (het is niet duidelijk om wie het gaat). Telkens werden de gezinnen opgeroepen, behalve in Luik, waar de verbindingssambtenaar zich persoonlijk naar de gezinswoning verplaatste. Een verslag van het gesprek zou zijn opgesteld en de gezinnen zouden naderhand moeten bewijzen dat ze de overeenkomst uitvoeren (m.a.w., terugkeer voorbereiden).²⁹⁰

DVZ zou graag 20 coaches aannemen voor het project. Deze zouden 1.000 à 1.500 gezinnen per jaar begeleiden, wat neerkomt op 50 à 75 gezinnen per coach. Tot nog toe is een brede roll-out echter onmogelijk, aangezien DVZ er het nodige budget niet voor krijgt van het Ministerie voor Financiën en de FOD Budget en Beheerscontrole.²⁹¹

In afwachting van meer budget heeft DVZ het project op kleine(re) schaal uitgebouwd. Ze gebruiken daarvoor de SEFOR-verbindingssambtenaren die zich in bepaalde gemeenten bevinden. Dit zijn dan ook de steden waar zich de proefprojecten bevinden: Antwerpen, Charleroi, Gent en Luik. Toch zijn er ook in Brussel al gezinnen uitgenodigd.²⁹²

DVZ vertelde ons het volgende²⁹³: op basis van de SEFOR-fiches van de gemeente (die worden opgemaakt op het moment van de betekening van een BGV) worden gezinnen geselecteerd.²⁹⁴ De gezinnen krijgen geen (nieuw) BGV op het moment dat ze het akkoord ondertekenen, maar het

²⁸⁸ Conseil d’Etat, arrêt n° 230.162 (10.02.2015)

²⁸⁹ Verbauwhede, 2014, *Alternatives to detention for families with minor children – The Belgian approach*, Note geciteerd in European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*

²⁹⁰ Federaal centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, 2014, *Jaarverslag migratie 2013*

²⁹¹ Verslag Interview met DVZ-medewerkers 30.07.2015; Verbauwhede, 2014, *Alternatives to detention for families with minor children – The Belgian approach*, Note geciteerd in European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*; Federaal centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, 2014, *Jaarverslag migratie 2013*

²⁹² Verslag Interview met DVZ-medewerkers 30.07.2015

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Dit wordt eveneens bevestigd in Schriftelijke vraag 0094 van Monica De Coninck aan de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 19.03.2015

akkoord zou wel voldoende tijd voorzien om een vrijwillige terugkeer voor te bereiden. Het dossier van het gezin wordt op voorhand onderzocht door de SEFOR-ambtenaar. Dan worden volgende stappen doorlopen:

- 1) Uitnodiging voor een gesprek op de gemeente (de ambtenaar gaat enkel in Luik ter plaatse bij de gezinnen). Bij voorkeur gaat het gesprek door op een 'neutrale plaats'. Dit is een lokaal van de gemeente. 'Soms' begeeft de ambtenaar zich naar de woning van de familie.
- 2) Een herinnering. In deze brief staan de gevolgen van niet ingaan op deze uitnodiging, nl. arrestatie door de politie en overbrenging naar een terugkeerwoning met het oog op een gedwongen terugkeer.
- 3) Indien het gezin op de uitnodiging ingaat: een gesprek waarin de overeenkomst besproken en (al dan niet) ondertekend wordt. Tijdens het gesprek worden vrijwillige terugkeer, gedwongen terugkeer en inreisverboden besproken. Het gezin wordt gevraagd zich aan te bieden met de identiteitsbewijzen van alle gezinsleden, een eigendomsactie of huurcontract met (indien nodig) een attest van de eigenaar die bevestigt dat de familie er mag verblijven en een bewijs dat het gezin in haar eigen onderhoud kan voorzien.²⁹⁵ DVZ zou wel flexibel omgaan met deze voorwaarden (zie verder).
- 4) Samen met het gezin wordt de termijn bepaald waarin de vrijwillige terugkeer voorbereid wordt, maar de richtlijn is 30 dagen. Het gezin kan de begeleidende ambtenaar contacteren voor een bijkomend gesprek. Door gebrek aan personeel wordt er niet systematisch een tweede gesprek gepland, maar op vraag van het gezin kan het wel.
- 5) Als na deze termijn (in principe, na één maand) de ambtenaar geen informatie meer heeft van het gezin of het gezin niet meer gehoord heeft, dan kijkt de politie na of het gezin nog in de woning verblijft. Zo ja, dan wordt het gezin opgepakt voor vasthouding in het kader van een gedwongen terugkeer.

DVZ engageert zich om geen verwijderingsmaatregel te nemen zolang de termijn van het akkoord loopt, maar *"[d]e DVZ zal overgaan tot de organisatie van de gedwongen terugkeer met mogelijke vasthouding in een woonunit te dien einde indien het gezin zich niet aanbiedt op de convocatie of de overeenkomst weigert te ondertekenen."*²⁹⁶

Wat betreft de sancties, vindt DVZ de bezorgdheid bij het middenveld (o.m. het annulatieberoep) onterecht, aangezien de tweede sanctie (scheiding van gezinnen) in de praktijk niet geïmplementeerd wordt. De staatssecretaris bevestigde in een parlementaire vraag dat DVZ *"momenteel"* enkel de eerste mogelijke sanctie (de transfer naar een *open* gezinsunit/terugkeerwoning) toepast.²⁹⁷ DVZ zou enkel voor 'zware gevallen' sanctie 2 toepassen. Ze zouden daarbij dezelfde condities gebruiken als bij terugkeerwoningen (zie hoofdstuk 5). Het gezin wordt alleszins niet op voorhand ingelicht van de sanctieoplegging (=arrestatie en transfer). Op het moment van de sanctieoplegging/arrestatie krijgen ze wel een bevel tot vasthouding.

²⁹⁵ Schriftelijke vraag 0094 van Monica De Coninck aan de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 19.03.2015

²⁹⁶ Ibid.

²⁹⁷ Schriftelijke vraag 0088 van Zakia Khattabi aan de Staatssecretaris voor asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 13.04.2015

Eerder kondigde staatssecretaris Francken aan dat de overheid de implementatie van het KB zou evalueren in april 2015²⁹⁸, maar DVZ vertelde ons dat dit wellicht pas tegen eind 2015 gebeurt.²⁹⁹ Om de transparantie te verhogen, zou ook deze evaluatie gepubliceerd moeten worden.

ii. Bevel tot vasthouding?

Het gezin krijgt geen bevel tot vasthouding, maar enkel een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV).³⁰⁰ Onder meer daarom kunnen we het KB van 17 september 2014 *in haar huidige vorm* niet zien als een alternatief voor detentie zoals bedoeld door de internationale standaarden en onze definitie.

Toch zien zowel het kabinet van de staatssecretaris als de Dienst Vreemdelingenzaken het KB als een alternatief voor detentie.³⁰¹ DVZ legde ons uit dat het het stadium vóór detentie is en dat het KB bestaat om te voorkomen dat het gezin vastgehouden moet worden.³⁰²

iii. Doelgroep

Zoals gezegd worden de gezinnen op basis van SEFOR-fiches geïdentificeerd. Het gaat om ex-9ter, ex-9bis en ex-asielzoekende gezinnen die in een eigen woning verblijven.³⁰³ Staatssecretaris Francken bevestigde eveneens dat dit alternatief voor detentie niet van toepassing is op gezinnen waarvoor een aanvraag tot regularisatie om medische redenen – een zogenaamde 9-ter regularisatie – nog in onderzoek is. Gezinnen met een lopende niet-schorsende beroepsprocedure bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vallen wel onder de bepaling.³⁰⁴

Gezinnen die zich in een opvangstructuur zoals een asielcentrum of LOI bevinden, vallen ook buiten het KB. Voor hen geldt het terugkeertraject van Fedasil.³⁰⁵ Toch zou het kunnen dat deze gezinnen per abuis toch uitgenodigd worden, wanneer het voor DVZ niet mogelijk is te weten dat ze zich in een opvangstructuur bevinden (ze zouden enkel over het adres beschikken).³⁰⁶ Aan het begin van het project werd er in Luik bijvoorbeeld minstens één gezin uitgenodigd dat opgevangen werd door een opvangpartner van Fedasil.

Gezien het om gezinnen zonder wettig verblijf gaat, die uitgesloten zijn van de reguliere arbeidsmarkt, stelt zich de vraag hoeveel gezinnen kunnen voldoen aan de onderhoudsvoorwaarde. Initieel gingen wij ervan uit dat het, logischerwijs, moet gaan om gezinnen die onderhouden worden door hun sociaal netwerk of in hun eigen onderhoud kunnen voorzien dankzij spaargeld of zwartwerk. DVZ vertelde ons echter dat ze de cumulatieve voorwaarden flexibel toepassen. Specifiek zijn ze flexibel rond de voorwaarde in hun eigen onderhoud te kunnen voorzien en het akkoord met

²⁹⁸ Schriftelijke vraag 0094 van Monica De Coninck aan de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 19.03.2015

²⁹⁹ Verslag Interview met DVZ-medewerkers 30.07.2015

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Schriftelijke vraag 0088 van Zakia Khattabi aan de Staatssecretaris voor asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 13.04.2015

³⁰⁵ Verslag Interview met DVZ-medewerkers 30.07.2015; Schriftelijke vraag 0094 van Monica De Coninck aan de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 19.03.2015; Schriftelijke vraag 0088 van Zakia Khattabi aan de Staatssecretaris voor asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 13.04.2015

³⁰⁶ Verslag Interview met DVZ-medewerkers 30.07.2015

de eigenaar van het pand. Dit laatste moeten de gezinnen bijvoorbeeld niet meteen bewijzen. De voorbereiding van de terugkeer is voor DVZ belangrijker dan een strikte toepassing van de voorwaarden. Een vaste voorwaarde is wel dat de gezinnen in het verleden minstens één BGV ontvingen en eventueel informatie kregen over de vrijwillige terugkeer.³⁰⁷

iv. Cijfers

Op basis van verschillende bronnen kunnen we onderstaande cijfers optekenen. We hebben geen demografische informatie over de gezinnen en kennen de verdeling over de vier proefsteden niet. Antwerpen zou wel koploper zijn.³⁰⁸

	Periode 15.11.2014 tot 15.03.2015 (4 maand)³⁰⁹	Periode 15.11.2014 tot 31.12.2014³¹⁰
Aantal gezinnen dat uitgenodigd werd voor een gesprek	103	18
Aantal gezinnen dat het contract ondertekende	46	12
Aantal gezinnen dat een vrijwillige terugkeer opstartte tijdens de contractperiode	2	1
Aantal gezinnen dat overgeplaatst werd naar een open gezinsunit met het oog op gedwongen terugkeer	3	1
Aantal gezinnen dat een nieuwe procedure opstartte	<i>Niet vermeld</i>	1
Aantal gezinnen waarbij één volwassen lid in een gesloten centrum werd geplaatst	0 ³¹¹	0 ³¹²
Aantal gezinnen dat verdween	<i>Niet vermeld</i>	12
Aantal gezinnen dat in een gesloten gezinsunit werd geplaatst	n.v.t.	n.v.t.

We kregen geen recentere cijfers van DVZ, maar zij vertelden ons wel dat 119 van de 179 uitgenodigde gezinnen zich op de afspraak meldden.³¹³

c. Bedenkingen van het Platform Kinderen op de Vlucht

We konden niet systematisch de praktijk in de proefsteden en Brussel nagaan, omdat de gezinnen niet in contact staan met een (externe) dienst (zoals in geval van NBMV) of op een bepaalde plek gehuisvest worden (zoals bij de terugkeewoningen). In afwachting van een volledige roll-out en een meer systematische opvolging, willen we alvast meegeven dat we het positief vinden dat België wil investeren in een roll-out van een alternatief voor detentie, ook al wordt DVZ momenteel beperkt door het budget. Toch willen we een paar aanbevelingen doen, met name rond: (i) de begeleiding van de gezinnen en (ii) de voorziene sancties.

³⁰⁷ Ibid.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Schriftelijke vraag 0094 van Monica De Coninck aan de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 19.03.2015; Schriftelijke vraag 0088 van Zakia Khattabi aan de Staatssecretaris voor asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 13.04.2015

³¹⁰ Myria Federaal Migratiecentrum, 2015, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*

³¹¹ Dit werd afgeleid uit de antwoorden op de parlementaire vragen.

³¹² Dit werd afgeleid uit de cijfers in het rapport.

³¹³ Verslag Interview met DVZ-medewerkers 30.07.2015

i. Welke begeleiding houdt het KB in?

Vooraleer het KB gepubliceerd werd, gebruikte men in de sector vaak de term 'thuisbegeleiding' wanneer men het over artikel 74/9§3 had. In het rapport van EMN³¹⁴, dat onder meer geschreven werd door de Dienst Vreemdelingenzaken zelf, omschrijft men de mogelijkheid bijvoorbeeld als *"follow-up/coach families in their own houses"*. Ook wij gebruikten de term in onze evaluatie van de terugkerwoningen uit 2012.

Ook het antwoord van de staatssecretaris op een parlementaire vraag van april 2015 met betrekking tot het KB doet hetzelfde vermoeden. Hij spreekt over *"een begeleidingstraject [dat werd] uitgewerkt, gelijklopend met de terugkeerbegeleiding in de open terugkeerplaatsen en het open terugkeercentrum, en dit teneinde te vermijden dat gezinnen die meewerken aan de terugkeer in een [FITT-]woonunit worden gehouden."*³¹⁵

Wanneer men het KB leest, ziet men echter dat de begeleiding ontbreekt. Er wordt nergens dieper ingegaan op haar inhoud of op de facetten die ze bevat. DVZ duidde aan dat, om budgettaire redenen, de begeleiding voornamelijk uit een eerste gesprek gaat, waarna het gezin de terugkeer zelfstandig moet voorbereiden. Indien de verbindingsambtenaar aan het einde van de afgesproken termijn (in principe 30 dagen) geen nieuws heeft van het gezin en niet met haar in contact kan komen, dan wordt er automatisch overgegaan tot een gedwongen terugkeer (arrestatie nadat wordt nagekeken of het gezin zich nog in de woning bevindt). Momenteel lijkt er dus **geen verschil te bestaan tussen de SEFOR-praktijk³¹⁶ en dit KB**. Toen we dit tijdens ons gesprek met DVZ aanklaarten, werd ons initieel verteld dat de begeleiding intensiever zou zijn. Toch lijkt het (voorlopig) niet het geval.

Het lijkt ons wel positief dat DVZ voor de begeleiding wil samenwerken met Fedasil.³¹⁷ Dit zou momenteel nog niet mogelijk zijn, omdat er (nog) geen samenwerkingskader voor bestaat.

Zoals we zelf schreven in het kader van de begeleiding van gezinnen zonder wettig verblijf: *"Ook dient [er voor begeleiding] voldoende ruimte en tijd (...) vrijgemaakt te worden: begeleiden naar terugkeer is niet louter een kwestie van informatieverstrekking maar een ondersteuningsproces waarbij mensen opnieuw de energie dienen te vinden om hierover te 'durven' en 'kunnen' nadenken."*³¹⁸ De termijnrichtlijn van 30 dagen lijkt ons dan ook veel te kort om effectieve resultaten te bekomen. Gezien de huidige implementatie is het begrijpelijk dat er momenteel een groot aantal gezinnen weigert in te gaan op een vrijwillige terugkeer en verdwijnt. Toch mogen we het kind niet met het badwater buitengooien door te concluderen dat terugkeerbegeleiding in de privéwoningen niet de moeite waard is.

De mogelijkheid mensen van thuis uit te begeleiden naar een terugkeer is een opportuniteit voor zowel de Belgische overheid als de gezinnen en kan uitdraaien op een succesverhaal voor beide. Er

³¹⁴ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*

³¹⁵ Schriftelijke vraag 0094 van Monica De Coninck aan de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 19.03.2015

³¹⁶ Voor een beschrijving van de SEFOR-procedure, zie bvb. Centrum voor de analyse van migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel, 2014, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid*

³¹⁷ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

³¹⁸ Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, *Kritische analyse van de invoering van het samenwerkingsprotocol tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil met betrekking tot het begeleidingstraject van gezinnen met minderjarigen die onwettig op het grondgebied verblijven en die opgevangen worden krachtens het Koninklijk Besluit van 24 juni 2004*

zijn praktijken die bewijzen dat alternatieven voor detentie werken. In het Australische Community Care Pilot, bvb, keerden 60% van de afgewezen asielzoekers vrijwillig terug.³¹⁹ Ander voorbeelden zijn het Hotham Mission Asylum Seeker Project en het Community Status Resolution Trial (beide Australië) en ook de toekomstoriëntering in Vlaanderen³²⁰ behaalt goede resultaten.

Daarom vragen we dat België investeert in een degelijke, holistische en humane begeleiding. Die begeleiding moet zowel verblijfs- als terugkeeropties onderzoeken en verschillende ontmoetingen tussen coach en gezin inhouden, maar ook meer tijd voor het gezin om het afgewezen verblijfsverzoek te verwerken, afscheid te nemen van haar migratieproject, haar toekomstbeeld te herformuleren en de praktische kant van de terugkeer en de herintegratie te regelen. De coach moet het gezin daar in bijstaan. Nu worden de mensen, en dus de vrijwillige terugkeer, niet centraal geplaatst in de begeleiding, maar ligt de focus op het procedurele. Dit laatste leidt vaak tot een duure, negatieve, gedwongen terugkeer, terwijl iets langere, intensievere en humane begeleiding geleid zou kunnen hebben tot een vrijwillige terugkeer.

Parallel aan onze analyse van de begeleiding in de terugkeerwoningen, willen we aanduiden dat de begeleiders met de ouders moeten werken, maar dat zij wel aangespoord worden om met hun kinderen over terugkeer te praten.³²¹ We vragen dat hier ook een specifieke ondersteuning voor uitgebouwd wordt, zodat de ouders de juiste methodiek kunnen hanteren om met hun kinderen over terugkeer te praten.

Toch is een goede begeleiding op het einde onvoldoende: uit onderzoek naar de succelementen van alternatieven voor detentie bij aankomst blijkt dat onder meer het gevoel fair en evenwaardig behandeld te worden in alle procedures en begeleiding *sinds aankomst in het gastland* ervoor zorgen dat mensen de regels respecteren, in contact blijven met de overheid én terugkeren wanneer hun verblijfsaanvraag afgewezen wordt.³²² Het succes van alternatieven voor detentie hangt dus af van hoe het land de mensen eerder behandelde.

Aanbevelingen:

We vragen dat de Dienst Vreemdelingenzaken meer investeert in een holistische en humane tweesporenbegeleiding waarin het levens- en migratieproject van het gezin centraal staat om een duurzame oplossing te vinden voor en met het gezin. Deze geïndividualiseerde begeleiding moet minstens 3 maand duren, maar de duur ervan moet voornamelijk afhangen van de specifieke situatie van het gezin.

De inhoud, de gevolgen en de beslissing om de overeenkomst met de Dienst Vreemdelingenzaken aan te gaan moeten duidelijk aan het gezin worden uitgelegd in een taal en op een manier die ze begrijpen. De gezinnen moeten voldoende tijd hebben tussen deze uitleg en het ondertekenen van

³¹⁹ Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, *Coaching onregelmatig verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen die in privéwoningen verblijven tijdens de duur van hun BGV*

³²⁰ Kruispunt Migratie-Integratie, 2014, *Toekomstoriëntering. Met precaire verblijvers werken aan een zinvol toekomstperspectief. Kennismakingsbrochure voor hulpverleners*; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2012, *Maak de toekomstpuzzel*; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2014, *Extra tips toekomstoriëntering*; Samenlevingsopbouw Brussel, 2011, *Toekomstoriëntering met mensen zonder wettig verblijf*; Antwerps integratiecentrum de8, 2014, *Toekomstoriëntering met precaire verblijvers. Een werkboek voor groepswork en individuele begeleiding*; Antwerps integratiecentrum de8, 2012, *Toekomstoriëntering aan mensen zonder wettig verblijf. Een traject voor groepswork en individuele begeleiding*

³²¹ Dienst Asiel-en Vluchtelingenbeleid Stad Gent, 2015, *Enfants et le retour volontaire. Tuyaux pour les accompagnateurs de familles en retour volontaire*

³²² Costello & Kayats, 2013, *Building empirical research into alternatives to detention: perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, UNHCR

het akkoord (zie vorige aanbeveling), wat respecteren van het akkoord ten goede zal komen.

Ondanks het feit dat de gezinnen volgens het KB in hun eigen onderhoud moeten kunnen voorzien, moeten zij toegang kunnen hebben tot de overheidsdiensten en –steun die normaliter in de materiële hulp vervat zit. Hiermee bedoelen we bijvoorbeeld toegang tot gezondheidszorg, onderwijs, vrije tijd, etc.

ii. Sancties

Zoals gezegd kan de Dienst Vreemdelingenzaken “*indien de overeenkomst niet gerespecteerd wordt, één van de hierna volgende sancties [opleggen] [...] in functie van de ernst van de overtreding en van het gedrag van het gezin*”³²³:

- de vasthouding van het gehele gezin in een terugkeerwoning,
- de vasthouding van een volwassen gezinslid in een gesloten centrum tot op het moment dat het gehele gezin verwijderd wordt,
- de vasthouding van het gehele gezin voor een zo kort mogelijke periode in een gesloten gezinsunit (in 127bis) in afwachting van hun verwijdering.

Ondanks de verzekering van DVZ dat (tot nu toe) enkel de eerste sanctie toegepast werd en ze enkel in zeer uitzonderlijke situaties gezinnen zouden scheiden³²⁴, zijn we bezorgd.

Vooreerst ontbreekt er een volwaardige, individuele analyse³²⁵ vooraleer men tot een sanctie overgaat. Het gaat om een quasi automatische beslissing: wanneer gezinslid x de overeenkomst niet respecteert, wordt overgegaan tot sanctie 1, 2 of 3. Een volwaardige individuele analyse voorafgaand aan de detentiebeslissing gebeurt dus niet. Ook de impact van de sanctie op de betrokken kinderen wordt niet geanalyseerd.

Ten tweede bevat het K.B. geen gradatie tussen de sancties.

Ten derde kan een volledig gezin gestraft worden voor de handelingen van één gezinslid. Dit gaat in tegen het strafrechtsbeginsel van het persoonlijk karakter van de straf. Een persoon mag namelijk enkel gestraft worden voor handelingen die hijzelf gedaan heeft en niet voor handelingen van derden. Ook collectieve sancties zijn verboden.

Ten vierde zijn de verzwarende elementen “*de ernst van de overtreding*” en “*het gedrag van het gezin*” vaag en de relatie tussen het element en de sanctie onduidelijk. Welk gedrag leidt tot een sanctie? Tot welke sanctie? Welke overtreding is ernstig en welke niet?

Ten vijfde is DVZ zowel rechter als partij in de zaak, wat ingaat tegen het rechtsbeginsel *nemo iudex in causa sua* (letterlijk ‘verbod rechter en partij in dezelfde zaak te zijn’). De Dienst Vreemdelingenzaken moet erop toezien dat elk BGV effectief opgevolgd wordt: dat het gezin België werkelijk verlaat.³²⁶ Aangezien de sancties meer vrijheidsbeperkende elementen bevatten die het vertrek willen garanderen, kan DVZ er dus baat bij hebben dat deze opgelegd worden. Gezien DVZ beslist over het opleggen van de sancties, kan dit in theorie leiden tot meer of een snellere

³²³ KB 17 september 2014 (zie ook artikel 3 zelfde KB).

³²⁴ Verslag Interview met DVZ-medewerkers 30.07.2015

³²⁵ Zie hoofdstuk 2

³²⁶ <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Over-ons/Pages/Bevoegdheden.aspx> (checked on 08.11.2015)

sanctionering. Er zijn momenteel geen cijfers of dit zich voordoet of niet, maar een dergelijke schending van een rechtsbeginsel moet structureel vermeden worden.

Ten zesde lijkt het erop dat noch de praktijk noch het KB een waarschuwing voorzien vooraleer een sanctie wordt opgelegd.

Ten zevende is noch een beroep noch een klacht tegen de sanctieoplegging mogelijk. De sanctieoplegging zelf lijkt niet per aangetekend schrijven aan het gezin betekend te worden, waardoor ze er niet tegen in kunnen gaan. Het gezin kan wel tegen de detentiebeslissing³²⁷ in beroep gaan in de Raadkamer, maar dit zou enkel een impact hebben op de detentie, niet op de sanctieoplegging. Het lijkt erop dat het gezin(slid) in dit geval zou vrijgelaten worden, maar niet automatisch opnieuw zou inschakelen in het KB. Dit zou problematisch kunnen zijn voor situaties waarin blijkt dat de sanctieoplegging onterecht was. Het Koninklijk Besluit dat de klachtenprocedures in het kader van detentieplaatsen³²⁸ bepaalt, is ook niet van de toepassing op dit KB.

Aanbevelingen:

Het Koninklijk Besluit van 17 september 2014 schendt de rechtsbeginselen persoonlijk karakter van de straf, het verbod om rechter en partij te zijn in dezelfde zaak en het recht op een beroep. We vragen dat België het KB en de praktijk in lijn brengt met deze fundamentele van een democratisch land.

Het belang van de betrokken kinderen moet de primaire overweging zijn in de beslissing al dan niet een sanctie op te leggen en in de detentiebeslissing die daaruit voortvloeit.

De tweede sanctie, de mogelijkheid één volwassen gezinslid op te sluiten in een gesloten centrum terwijl de rest van het gezin in een terugkeerwoning verblijft, behandelen we ook in hoofdstuk 5 dat specifiek handelt over de opsplitsing van gezinnen.

VII. BESLUIT

In dit hoofdstuk bekeken we de alternatieven voor detentie die aan gezinnen met minderjarige kinderen zouden kunnen opgelegd worden: de maatregelen om verdwijningen tegen te gaan (borgsom, kopie identiteitspapieren en meldingsplicht), de terugkeerwoningen en de mogelijkheid om de vrijwillige terugkeer van thuis uit voor te bereiden.

We stellen vast dat de meldingsplicht, het afgeven van een kopie van de identiteitsdocumenten en de borgsom weinig tot niet gebruikt worden door DVZ. Wat betreft de identiteitsdocumenten zijn we akkoord met DVZ dat het efficiënter zou zijn om gezinnen of mensen te vragen hun originele documenten af te geven (op voorwaarde dat ze een rechtsgeldige kopie meekrijgen voor andere administratieve stappen). We raden wel aan dat België onderzoekt hoe ze de mogelijke implementatie van de borgsom (of een borgpersoon?) en de meldingsplicht kan implementeren op een manier die zowel de rechten van de betrokkenen als de objectieven van de overheid respecteert.

³²⁷ Van een gezinslid of het gehele gezin.

³²⁸ Titel VI 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.

De lancering van de terugkerwoningen in 2008 heeft aangetoond dat België grote stappen kan ondernemen naar de eerbiediging van de kinderrechten. In de laatste 7 jaar sinds de opening van de eerste terugkerwoningen is er veel veranderd. De doelgroep en de algemene context wezigden. Daarnaast heeft DVZ ook meer ervaring opgedaan in terugkeerbegeleiding, hebben zij bijkomende coaches aangenomen en is de samenwerking tussen de coaches en de verschillende betrokken NGOs (BCHV, JRS Belgium) verbeterd. Toch zijn er nog stappen te ondernemen: gezien hun takenpakket blijken 8 coaches voor 27 terugkerwoningen onvoldoende, kinderen blijven te beperkt toegang te hebben tot onderwijs, spel en recreatie, mogelijkheden voor een gedegen voorbereiding van de terugkeer blijven onderbenut, enz. Deze tekortkomingen zorgen ervoor dat sommige kinderen terechtkomen in een situatie waarin ze verlaasworden: zonder zinvolle dagbesteding (onderwijs of andere), zonder kindspecifieke begeleiding en mét ouders die zich moeten concentreren op hun verblijfs- of terugkeerprocedure, worden de kinderen in de steek gelaten. Toch zijn we er zeker van dat de terugkerwoningen een must zijn voor België indien men een humaan migratiebeleid wil voeren dat de internationale verplichtingen respecteert. We hopen dan ook dat er verder geïnvesteerd wordt in deze piste.

De mogelijkheid om de (vrijwillige) terugkeer van thuis uit voor te bereiden in plaats van in een gesloten centrum of terugkerwoning is een positieve ontwikkeling. De mogelijkheid mensen van thuis uit te begeleiden naar de terugkeer is een opportuniteit voor zowel de Belgische overheid als de gezinnen en kan uitdraaien op een succesverhaal voor beide. Het lijkt er echter op dat, door o.m. budgettaire beperkingen en de afwezigheid van een geïndividualiseerde, intensieve begeleiding, het potentieel van dit alternatief voor detentie onderbenut wordt. Daarom vragen we dat België investeert in de begeleiding. Daarnaast vragen we ook dat België het KB en de praktijk aanpast, zodat het de rechtsbeginselen van persoonlijk karakter van de straf, het verbod om rechter en partij te zijn in dezelfde zaak en het recht op beroep gerespecteerd worden.

5. HET SCHEIDEN VAN GEZINNEN

De opsluiting van een volwassen gezinslid – in de meeste gevallen, de vader – tijdens de uitvoering van een (gedwongen) terugkeer verdient bijzondere aandacht. Deze scheiding houdt een conflict in tussen de maatregelen die de terugkeer moeten verzekeren enerzijds en het naleven van het recht op gezinsleven, het uitoefenen van het ouderlijk gezag en het in acht nemen van het hoger belang van het kind, anderzijds. De splitsing van gezinnen tijdens de voorbereiding van een (gedwongen) terugkeer kan verschillende vormen aannemen, waarbij we vier mogelijke scenario's onderscheiden.

Een eerste scenario betreft de scheiding van gezinnen die zich in een terugkeerwoning bevinden. De DVZ argumenteert in dit geval dat de het gedrag van het gezin een beslissende rol speelt in de manier waarop de gedwongen terugkeer wordt uitgevoerd (inclusief scheiding, zie verder).

Een tweede scenario betreft de sanctie is het kader van het KB van 17 september 2014 (zie hfdst 4), waarbij DVZ kan beslissen een ouder in een gesloten centrum vast te houden wanneer het gezin de overeenkomst met DVZ schendt.

Een derde scenario betreft de scheiding van gezinnen in de nationale luchthaven van Brussel net voor hun repatriëring om 'incidenten' bij de repatriëring te vermijden.

Het vierde scenario wordt vaak over het hoofd gezien. Het betreft situaties waarbij één of meerdere familieleden die geen verblijfsrecht hebben in een gesloten centrum vastgehouden worden na een arrestatie op de openbare weg of tijdens een arbeidscontrole en waarbij de rest van het gezin, met of zonder verblijfsrecht, zijn leven verderzet. Er zijn verschillende situaties mogelijk. Het kan gaan om partners van mensen met een verblijfsrecht, ouders van kinderen met een verblijfsrecht, jongvolwassen kinderen van ouders met een (tijdelijk) verblijfsrecht. Indien DVZ op de hoogte is van het bestaan van de overige gezinsleden op het grondgebied, dan zouden ze hen de mogelijkheid geven om met hun vastgehouden familielid België te verlaten. Toch zou dit niet altijd gebeuren. Bovendien is dit ook zeer problematisch voor gezinnen waarvan een deel een verblijfsrecht heeft, maar een ander deel niet. In onder meer Rodrigues da Silva, Hoogkamer v The Netherlands³²⁹ bepaalde het Europees Hof voor de Mensenrechten dat het verwijderen van een ouder zonder wettig verblijf van kinderen met een verblijfsrecht een schending kan zijn artikel 8 EVRM.

In dit hoofdstuk bespreken we vier dimensies die overwogen moeten worden bij de beslissing een gezin te splitsen. Dit zijn (i) de huidige praktijk, (ii) het nationaal en internationaal wettelijk kader, met bijzondere aandacht voor het belang van het kind, (iii) een bespreking van de ervaringen van deze gezinnen en (iv) onze opmerkingen en aanbevelingen.

I. DE PRAKTIJK

De Dienst Vreemdelingenzaken gaf ons volgende cijfers door. Hierbij dient benadrukt te worden dat DVZ enkel de gezinnen aangeeft die als dusdanig gekend zijn (m.a.w. een gezin met een dossier bij DVZ). De DVZ-cijfers bevatten geen gezinnen waarvan gezinsleden vastgehouden zijn, terwijl andere gezinsleden om diverse redenen niet geïdentificeerd werden door de politie of DVZ en in België

³²⁹ Rodrigues da Silva, Hoogkamer v The Netherlands (nr. 50435/99, 03.07.2006); zie ook Nunez v Norway (nr. 55597/09, 28.09.2011)

verblijven. Soms durft de vader de verblijfplaats van zijn gezin niet bekend te maken omdat hij hen wil beschermen. In andere situaties zijn de andere gezinsleden legaal in het land (bvb. jongvolwassen kinderen van ouders in een ontvankelijke regularisatieprocedure). Soms komt het voor dat gezinnen uit hun woonst verdwijnen wanneer een gezinslid opgepakt en vastgehouden wordt. Dit verklaart waarom het cijfer van de gezinnen ontmoet in 2014 hoger ligt dan het officieel cijfer van DVZ.

AANTAL GEZINNEN GESCEIDEN IN TERUGKEERWONINGEN						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<30.06)
Statistieken DVZ³³⁰	0	2	5	21	23	8
Ontmoet door JRS Belgium	/	/	3	10	25	5

Op basis van informatie dat ze van DVZ kregen, vermeldt het jaarrapport 2014 van Myria³³¹ dat in 2014 21 gezinnen gescheiden werden, waarvan :

- 5 omdat het gezin eerder al ontsnapte,
- 8 omdat het gezin of gezinsleden problemen hadden rond openbare orde,
- 4 omdat alle gezinsleden niet gelijktijdig konden worden aangehouden,
- 4 omdat er sprake was van intrafamiliaal geweld.

De rest van het gezin kan het gezinslid in het gesloten centrum bezoeken³³², maar de praktijk hierrond is niet duidelijk. In het verleden hebben gezinnen wekelijks vervoerbiljetten gekregen om met het openbaar vervoer hun gezinslid te bezoeken. Indien ze meerdere malen per week willen gaan, moeten ze zelf de kost op zich nemen. Ook zou de coach kunnen beslissen of gezinnen al dan niet de biljetten krijgen.

Eens gescheiden is het de bedoeling dat de gezinnen samen het land verlaten, bvb. met dezelfde vlucht. Toch is het al meermaals voorgekomen dat de vastgehoudene bewust op een andere vlucht teruggestuurd wordt, terwijl zijn gezin (dat zich in de terugkeerwoning bevindt) later volgt. Dit gebeurde minstens één keer in 2012 en 3 maal in 2014. Wanneer DVZ niet op de hoogte is van het bestaan van het gezin, worden de vastgehouden personen gerepatriëerd terwijl hun gezin in België blijft. Inreisverboden en zware gezinsherenigingsprocedures hebben tot gevolg dat hun gezinsleven voor een lange periode onderbroken of tenietgedaan wordt, omdat de terugkeer naar België moeilijk tot onmogelijk is.

Tot slot komt het ook voor dat gezinnen in de nationale luchthaven van Brussel gescheiden worden door de grenspolitie. Indien het gezin met een politieescorte begeleid wordt, dan wordt de vader bij aankomst in de luchthaven van de rest van het gezin gescheiden en in een isoleercel geplaatst.³³³

Aanbevelingen :

Zolang de praktijk van het scheiden van gezinnen voortduurt, vragen we dat de Dienst Vreemdelingenzaken en grenspolitie jaarlijks statistieken publiceert van het aantal gezinnen dat gescheiden wordt en waarom.

³³⁰ Cijfers van DVZ gekregen op 30.07.2015

³³¹ Myria Federaal Migratiecentrum, 2015, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*

³³² Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 1.09.2015

³³³ Myria Federaal Migratiecentrum, 2015, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*

II. HET WETTELIJK KADER

a. Het internationaal wettelijk kader

Volgens het Internationaal Kinderrechtenverdrag (IVRK) dient het belang van het kind, zoals verwoordt in haar artikel 3.1, de eerste overweging te zijn. Artikel 2 bepaalt het principe van non-discriminatie en artikel 6.2, het recht op ontwikkeling. Artikel 9, lid 1 en 3 definieert concreet de voorwaarden in geval van scheiding van gezinnen:

*“1. De Staten die partij zijn, **waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil**, tenzij de bevoegde autoriteiten onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijk recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat **deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind**. Een dergelijke beslissing kan noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind. (...)*

*3. De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind dat van een ouder of beide ouders is gescheiden, **op regelmatige basis** persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders **te onderhouden**, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.”*

Een andere relevante te overwegen bepaling van het internationaal recht in verband met de scheiding van gezinnen, is het artikel 18 van het IVRK:

“De Staten die partij zijn, doen alles wat in hun vermogen ligt om de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind.”

Het Handvest van de grondrechten van de Europese unie herinnert naar haar artikel 24, tweede lid, dat de belangen van het kind de eerste overweging vormen bij alle handelingen die betrekking hebben op kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen. Het derde lid bepaalt dat

“Ieder kind [het] recht [om] regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.”

Artikel 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) bevestigt het recht op respect voor privé leven, familie- en gezinsleven. Het artikel stelt verder dat

“Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Het feit dat het gezin of gezinsleden zonder wettig verblijf zijn is dus onvoldoende reden om een gezin te scheiden. De beslissing een gezin te scheiden moet ook voorafgegaan worden door een proportionaliteitsonderzoek.

Artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn³³⁴ wijst erop dat elke beslissing bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn rekening moet houden met het hoger belang van het kind. Dit omvat detentiemaatregelen.

Het Hof van de rechten van de mens oordeelde³³⁵ ondertussen dat “*la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant implique d'une part de maintenir, **autant que faire se peut**, l'unité familiale, d'autre part, d'envisager des alternatives afin de ne recourir à la détention des mineurs qu'en dernier ressort.*” In andere arresten³³⁶ bepaalt het hof dat de overheid erop moet toezien dat ouders en kinderen niet van elkaar gescheiden worden.

b. Het nationaal wettelijk kader

De scheiding van leden van eenzelfde gezin door een volwassen gezinslid in een gesloten centrum te plaatsen heeft **geen wettelijke basis** (uitgezonderd KB 17.09.2015, zie hieronder). De bestaande praktijk van DVZ om gezinnen in één van bovenstaande situaties te scheiden, is onwettig.

De redenen die de Dienst Vreemdelingenzaken³³⁷ aanhaalt ter **rechtvaardiging** van de scheiding van een gezin, zijn:

- i. Herhaalde of belangrijke bedreiging voor de openbare orde,
- ii. Fraude tijdens de verblijfsprocedure,
- iii. De aanwezigheid van een meerderjarig kind in combinatie met een vluchtrisico (m.n. wanneer ze gearresteerd worden na hun verdwijning uit een vorige terugkeerprocedure). Soms wordt deze reden opgesplitst in twee aparte redenen,³³⁸
- iv. Een gewelddadig incident in de terugkeewoning.

De opsplitsing van het gezin gebeurt systematisch wanneer er fraude werd vastgesteld. DVZ spreekt over fraude wanneer bijvoorbeeld een foutieve naam, geboortedatum, gezinsband of herkomstland opgegeven werd bij verblijfsaanvragen. In andere gevallen gebeurt de opsplitsing niet stelselmatig maar behoort het tot de discretionaire bevoegdheid van de DVZ.

Toch zijn er ook andere situaties waarin dit voorkomt. Wanneer een gezinslid kampt met mentale gezondheidsproblemen, bvb. risico op zelfmoord. In dit geval stuurt DVZ de persoon naar een gesloten centrum omdat de gepaste opvolging enkel daar mogelijk zou zijn, aangezien er steeds medisch personeel aanwezig is in de centra.³³⁹ Dit is verbazend, aangezien het *special needs*-programma van DVZ toelaat dat personen die in een gesloten centrum niet afdoende medisch omkaderd kunnen worden, opgevangen worden in bijzondere psychiatrische zorginstellingen.³⁴⁰

Doorgaans wordt de beslissing een gezin te scheiden door de hoofdzetel van DVZ gemaakt *vooral* ze naar de terugkeewoning overgeplaatst worden. Daarbij baseert men zich enkel op 'de aanwezige elementen in het dossier'.³⁴¹ Toch kennen we situaties waarin gezinnen gescheiden werden eens ze zich al in de terugkeewoningen bevonden. Volgens de coaches zou dit gebeuren wanneer het gezin

³³⁴ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

³³⁵ CEDH, arrêt Popov c. France du 19 janvier 2012, req. nos 39472/07 et 39474/07, § 141.

³³⁶ CEDH, 22 juin 1989, Eriksson c. Suède, § 71; 12 octobre 2006, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, § 51

³³⁷ Correspondentie per e-mail met DVZ-medewerker, 16.05.2014

³³⁸ Bvb. In Myria Federaal Migratiecentrum, 2015, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*

³³⁹ Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 1.09.2015

³⁴⁰ Dienst Vreemdelingenzaken, 2011, *Activiteitenrapport 2010*

³⁴¹ Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 1.09.2015

een coach bedreigt of wanneer het gedrag van een gezinslid een gevaar vormt voor zichzelf of de andere gezinsleden.³⁴²

De enige wettelijke verankering van de scheiding van gezinnen bevindt zich in het **KB van 17 september 2014**³⁴³ dat gezinnen de mogelijkheid geeft om de vrijwillige terugkeer van thuis uit voor te bereiden (zie hoofdstuk 4). Het staat klaar en duidelijk beschreven in artikel 3, tweede lid van het koninklijk besluit: indien de overeenkomst met de Dienst Vreemdelingenzaken niet gerespecteerd wordt kunnen de in dit artikel vermelde sancties opgelegd worden. In functie van de *ernst van de overtreding* en van het *gedrag van het gezin* kan een volwassen gezinslid in een gesloten centrum opgesloten worden. Daar verblijft het gezinslid tot de uitvoering van de verwijdering waarbij de wetgever verduidelijkt dat de gezinseenheid op het moment van de verwijdering nageleefd wordt. Het koninklijk besluit van 17 september 2014 verduidelijkt niets over de beslissing een gezin een straf en detentie op te leggen, inzake straf en detentie, noch over de mogelijke redenen daartoe, noch over de voorkeur voor bepaalde sancties.

DVZ bevestigde dat de vier splitsingsredenen die toegepast worden in de terugkeerbouwingen (i-iv hierboven) ook in het kader van het KB 17.09.2014 tot een scheiding kunnen leiden. Toch vermeldde ze een bijkomende scheidingsreden: wanneer er geen 'effectieve gezinscel' bestaat.³⁴⁴ In dat kader is het belangrijk op te merken dat volwassenen kinderen niet altijd tot het kerngezin worden gerekend, omdat men, eens men volwassen is, verantwoordelijk is voor de eigen beslissingen en handelingen.

Tot slot herinneren wij eraan dat artikel 22bis van de Belgische Grondwet de bescherming van het hoger belang van het kind garandeert.³⁴⁵ Dit stelt dat het belang van het kind de eerste overweging is bij elke beslissing die het kind aangaat. Daarom moeten de sancties met betrekking tot de terugkeerprocedure uitgevoerd worden zonder daarbij het belang van het kind te schenden. De criteria en procedures om het beste belang van het kind in een specifieke situatie vast te stellen, worden zelden verduidelijkt. De Belgische wetgever bepaalt namelijk noch criteria noch procedures voor de overweging van het belang van het kind bij de uitvoering van een gedwongen terugkeer.

III. BEDENKINGEN VAN HET PLATFORM

a. Het effect op de gezinnen

De arrestatie van gezinnen in hun eigen woning³⁴⁶ wordt vaak ervaren als een extreem traumatiserende gebeurtenis door de families (zie hoofdstuk 4). Als tijdens het optreden van de politie een ouder, een meerderjarige broer of zus bovendien opgepakt wordt en naar een andere plaats wordt overgebracht, is de gebeurtenis des te onthutsend. Een van zijn of haar ouders zien gearresteerd worden veroorzaakt aanzienlijke trauma's bij kinderen.

³⁴² Verslag bezoek terugkeersite Beauvechain, 1.09.2015

³⁴³ Arrêté royal du 17 septembre 2014 déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, §3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

³⁴⁴ Interview met DVZ-medewerkers, 30.07.2015

³⁴⁵ «Elk kind heeft recht op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit. Elk kind heeft het recht zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan; met die mening wordt rekening gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen. Elk kind heeft recht op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen. Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen deze rechten van het kind.»

³⁴⁶ In het kader van de SEFOR-procedure of KB 17.09.2015

De overbrenging naar een terugkeewoning is op zich al een moeilijke ervaring. Gezinnen realiseren zich op dat moment dat hun verblijf in België haar einde nadert, dat hun migratieproject mislukt is en bovendien worden ze geconfronteerd met een terugkeer die ze niet altijd zelf hebben gekozen (zelfs al kunnen ze van de vrijwillige terugkeerprogramma's genieten, er werd hen geen concreet terugkeerproject voorgelegd vóór hun aankomst in de terugkeewoning.). Veel ouders voelen zich eenzaam, afgezonderd, droef en opstandig omdat ze verstoken zijn van elke beslissingsmogelijkheid. In dergelijke situaties betekent de opsluiting van een familielid een extra last. Het verbreekt de samenhang van het gezinsleven en dit op een moment waarop alle gezinsleden nood hebben aan wederzijdse steun. Ouders kunnen hun kinderen niet geruststellen want ze hebben zelf schrik. Het is in dit kader ook belangrijk om aan te stippen dat de hechting van het kind aan zijn ouders zich in de drie eerste jaren van zijn leven ontwikkelt. Veel kinderen in de terugkeewoningen zijn zo oud. Een scheiding van 3 à 4 dagen tijdens deze periode kan het veiligheidsgevoel van deze kinderen ondermijnen.³⁴⁷

Hoewel het gezin haar opgesloten gezinslid mag bezoeken in het gesloten opvangcentrum, dient ook opgemerkt te worden dat de terugkeewoning geografisch ver verwijderd zijn van deze centra en daardoor moeilijk te bereiken zijn. De verplaatsingen naar deze gesloten centra zijn daarom zeer moeilijk, zelfs bijna onmogelijk, zeker voor een ouder met meerdere zeer jonge kinderen. Een reis met overstappen (bus, trein, bus en retour) is met verschillende kleine kinderen weinig realistisch.

b. Wettelijkheid

Het is duidelijk dat de scheiding van gezinnen om puur administratieve redenen niet overeenkomt met het hierboven beschreven nationaal en internationaal wettelijk kader.

In lijn met het kinderrechtenverdrag mag een kind enkel tegen haar wil van zijn ouder(s) gescheiden worden indien dit in het belang van het kind is. De gebruikte motieven van DVZ draaien echter niet om het belang van de kinderen. We pleiten er dan ook voor dat gezinnen enkel gesplitst worden wanneer het kind gevaar loopt door zijn/haar ouder(s) en dit pas na een grondige analyse van de situatie. Ook mag DVZ hier niet over beslissen, maar is het aan de Integrale Jeugdzorg, Aide à la Jeunesse of de familierechtbank om hierover te beslissen.

Ditzelfde gaat op voor mensen die met mentale gezondheidsproblemen kampen. We vinden het positief dat DVZ wil ingrijpen en de mensen toegang wil geven tot psychologen. Toch kan de aanwezigheid van medisch personeel geen reden zijn om mensen in een gesloten centrum te plaatsen. Ondanks de aanwezigheid van medisch personeel zijn gesloten centra noch ingericht, noch bevoegd om adequate steun te bieden.

Aanbevelingen:

We vragen dat DVZ stopt gezinnen te scheiden door een volwassen gezinslid in een gesloten centrum te plaatsen om administratieve redenen of als sanctie voor (vroeger) gedrag. Wanneer een kind gevaar loopt in zijn huidige gezinssituatie, dan betreft DVZ de bevoegde instanties (Integrale Jeugdzorg, Aide à la Jeunesse) onmiddellijk.

De analyse het kind van zijn ouders te scheiden moet steeds de verschillende rechten van het kind tegen elkaar afwegen en moet ook het hoorrecht respecteren.

We vragen dat de mogelijke sanctie voorzien in het Koninklijk Besluit 17 september 2014 (de mogelijkheid de terugkeer vanuit de eigen woning voor te bereiden) uit het KB geschrapt wordt. Dit

³⁴⁷ CODE, 2010, *Séparation des parents et droits de l'enfant. Enjeux psychologiques*, Analyse

betekent dat het KB moet aangepast worden.

We vragen dat de luchtvaartpolitie stopt met gezinnen te scheiden tijdens de repatriëring.

Wanneer ouders psychologische bijstand nodig hebben dat niet verleend kan worden in de terugkeerwoningen, dan moeten zij naar bijzondere psychologische zorginstelling gebracht worden.

IV. BESLUIT

Gezinnen zonder wettig verblijf lopen in België meermaals het gevaar gescheiden te worden als gevolg van puur administratieve beslissingen. Dit gebeurt voornamelijk door de plaatsing van één volwassen lid (ouder of volwassen kind) in een gesloten centrum: ofwel bij arrestatie in het kader van een SEFOR-procedure of het KB 17.09.2015, ofwel na een routinearrestatie (waarbij DVZ op moment van vasthouding niet op de hoogte is van het bestaan van het gezin of haar verblijfplaats niet kent), ofwel als gevolg van 'problematisch gedrag' in de terugkeerwoningen of de nationale luchthaven van Brussel op het moment van de repatriëring.

Naast van het feit dat zulke scheidingen nefast zijn voor de ontwikkeling van de kinderen en het welzijn van alle gezinsleden, respecteert de praktijk ook het internationaal wettelijk kader niet. We vragen dan ook dat België deze praktijk stopzet. Wanneer een kind gevaar leidt als gevolg van zijn/haar gezinssituatie, dan moeten de bevoegde instanties (integrale jeugdzorg, Aide à la Jeunesse, familierechtbank) ingeschakeld worden.

6. ALGEMEEN BESLUIT

Detentie, de vrijheidsberoving van mensen door een overheid, houdt de beperking van een fundamenteel recht in en wordt slechts onder bepaalde voorwaarden toegelaten door het internationaal wettelijk en normatief kader. Het is een laatste redmiddel dat slechts toegepast mag worden indien de wet het toestaat, het een legitiem doel kan bereiken en het in verhouding staat tot de nagestreefde objectieven. De detentie mag enkel voor een zo kort mogelijke periode toegepast worden, m.n. de tijd die strikt noodzakelijk is om het doel (de terugkeer) te bereiken of zich te realiseren dat het doel onmogelijk bereikt kan worden (bvb. omwille van administratieve redenen of ziekte). Elke beslissing tot detentie moet voorafgegaan worden door een individuele analyse waar de willekeurigheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van detentie wordt onderzocht in het licht van de kwetsbaarheid van de betrokkenen en, in casu, het belang van de betrokken kinderen. De analyse moet steeds gebeuren op basis van objectieve criteria.

Het internationaal kader laat detentie van minderjarigen toe indien het als laatste redmiddel gebruikt wordt, aangepast is aan de specifieke noden van de betrokken minderjarigen en voor een zo kort mogelijke duur toegepast wordt. Toch vraagt het VN Kinderrechtencomité, het internationale orgaan dat toeziet op de goede implementatie van het kinderrechtenverdrag, dat de detentie van minderjarigen omwille van immigratieredenen stopgezet wordt.³⁴⁸ Uit onderzoek blijkt ook dat alle detentie, hoe kort ook, het welzijn van de betrokken minderjarigen grondig beïnvloedt. Mentale en fysieke problemen als gevolg van de vasthouding zijn meermaals vastgesteld door psychologen en begeleiders. Daarom stellen wij dat **detentie nooit in het belang van het kind is en de kinderrechten schendt**.

Omwille van de negatieve gevolgen van detentie en het feit dat de vasthouding niet altijd proportioneel is, worden **alternatieven voor detentie** ontwikkeld. Voor dit rapport definieerden we alternatieven voor detentie als elke wetgeving, beleid of praktijk die migranten waarvoor detentie in een gesloten centrum noodzakelijk en niet willekeurig, maar wel onevenredig is, toelaat in de gemeenschap te verblijven in afwachting van een verblijfsrecht, de terugkeer of terugdrijving en die hun mensenrechten, inclusief hun kinderrechten, respecteert. Daarbij zijn, voor gezinnen met minderjarige kinderen, het recht op een gezinsleven, op onderwijs, op spel en op ontwikkeling van bijzonder belang. Alternatieven voor detentie moeten zorgvuldig ontworpen en ontwikkeld worden zodat ze overeenstemmen met het internationaal wettelijk en normatief mensenrechtenkader. **Wanneer er geen grond is om iemand vast te houden, is er ook geen reden om een alternatief voor detentie toe te passen.**

In het licht van het huidige beleidsmoto “*vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet*” speelt detentie een hoofdrol in het Belgische migratiebeleid. Hoewel het aantal administratieve vasthoudingen en gedwongen repatriëringen al enkele jaren daalt bij gebrek aan budget, ijvert de staatssecretaris voor asiel en migratie Theo Francken (N-VA) en de Dienst Vreemdelingenzaken voor efficiëntere verwijderingsprocedures en – om dit in werking te stellen – meer plaatsen in gesloten centra.

³⁴⁸ Committee on the Rights of the Child, n.d., *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of all children in the context of international migration*

Deze nadruk op terugkeer en detentie treft ook minderjarigen. In 2014 kondigde huidig staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Theo Francken (N-VA), aan dat er voor het einde van zijn mandaat gesloten gezinsunits in het gesloten centrum 127bis zouden gebouwd worden. Ook werd datzelfde jaar het Koninklijk Besluit gepubliceerd dat vorm geeft aan de mogelijkheid voor gezinnen met minderjarige kinderen om in hun eigen woning te verblijven in afwachting van hun vrijwillige (of gedwongen) terugkeer.

Het is in het licht van deze ontwikkelingen, dat dit rapport geschreven werd. We analyseerden alle mogelijke situaties waarin een gezin met minderjarige kinderen het voorwerp zou kunnen zijn van detentie of een alternatief voor detentie.

We bekeken de **vasthouding** van begeleide minderjarigen **in gesloten centra**. We betreuren ten eerste het voornemen van de regering om gesloten gezinsunits te bouwen in het gesloten centrum 127bis en daarmee de detentie van minderjarigen in de praktijk te herintroduceren. We vragen dan ook dat de overheid deze plannen staakt en investeert in alternatieven voor detentie. Los van onze bedenkingen omtrent de noodzaak van deze gesloten units, stellen we ons ook vragen met betrekking tot de doelgroep, de lengte en de vermenschlijking van detentie door de detentieplek aan te passen.

Gezinnen met minderjarige kinderen worden vandaag al vastgehouden: bij aankomst aan de grens (in INAD-centra) of vlak voor het vertrek uit België (in het gesloten transitcentrum Caricole). Met betrekking tot de INAD-centra vragen we dat de gezinnen zo snel mogelijk overgeplaatst worden naar de terugkeerwoningen en dat de condities in de INAD-centra verbeterd worden. Met betrekking tot de kortdurende vasthouding voor vertrek stellen wij ons vragen bij de noodzaak en de evenredigheid van deze praktijk. De praktijk kent ook geen enkele internationale of nationale wettelijke verankering. Het gaat om detentie, hoe kort ook, wat niet in het belang van het kind is. We vragen dan ook deze praktijk te stoppen.

In hoofdstuk 4 bekeken we de alternatieven voor detentie die aan gezinnen met minderjarige kinderen zouden kunnen opgelegd worden: de maatregelen om verdwijningen tegen te gaan (borgsom, kopie identiteitspapieren en meldingsplicht), de terugkeerwoningen en de mogelijkheid om de vrijwillige terugkeer van thuis uit voor te bereiden.

We stellen vast dat de **meldingsplicht**, het afgeven van een kopie van de **identiteitsdocumenten** en de **borgsom** door de Dienst Vreemdelingenzaken weinig tot niet gebruikt worden. Wat betreft de identiteitsdocumenten zijn we akkoord met DVZ dat het efficiënter zou zijn om gezinnen of alleenstaanden te vragen hun originele documenten af te geven (op voorwaarde dat ze een rechtsgeldige kopie meekrijgen voor andere administratieve stappen). We raden wel aan dat België onderzoekt hoe ze de mogelijke implementatie van de borgsom (of een borgpersoon?) en de meldingsplicht kan implementeren op een manier die zowel de rechten van de betrokkenen als de objectieven van de overheid respecteert.

De lancering van de **terugkeerwoningen** in 2008 heeft aangetoond dat België grote stappen kan ondernemen naar de eerbiediging van de kinderrechten. In de laatste 7 jaar is er veel veranderd. De doelgroep en de algemene context veranderden, maar ook het aantal verdwijningen steeg sterk sinds 2014. Het is onduidelijk waarom het zeer redelijke aantal verdwijningen na 5 jaren stabiliteit bijna verdubbeld is en dit zou verder onderzocht moeten worden. Daarnaast deed de Dienst Vreemdelingenzaken ook meer ervaring op in terugkeerbegeleiding, hebben zij bijkomende coaches aangenomen en is de samenwerking tussen de coaches en de verschillende betrokkenen NGOs (BCHV, JRS Belgium) verbeterd. Toch zijn er nog stappen te ondernemen: gezien hun takenpakket blijken 8 coaches voor 27 terugkeerwoningen onvoldoende, kinderen blijven te beperkt toegang hebben tot onderwijs, spel en recreatie, mogelijkheden voor een gedegen voorbereiding van de terugkeer

blijven onderbenut, enz. Deze tekortkomingen zorgen ervoor dat sommige kinderen terechtkomen in een situatie waarin ze verlaaswoord worden: zonder zinvolle dagbesteding (onderwijs of andere), zonder kindspecifieke begeleiding en mét ouders die zich moeten concentreren op hun verblijfs- of terugkeerprocedure, worden de kinderen in de steek gelaten. Toch zijn we er zeker van dat de terugkeerwoningen, mits een betere omkadering en ondersteuning, een must zijn voor België indien men een humaan migratiebeleid wil voeren dat de internationale verplichtingen respecteert. We hopen dan ook dat er verder geïnvesteerd wordt in deze piste.

De **mogelijkheid om de (vrijwillige) terugkeer van thuis uit voor te bereiden** in plaats van in een gesloten centrum of terugkeerwoning is een positieve ontwikkeling. De mogelijkheid mensen van thuis uit te begeleiden naar de terugkeer is een opportuniteit voor zowel de Belgische overheid als voor de gezinnen en kan uitdraaien op een succesverhaal voor beide. Het lijkt er echter op dat, door o.m. budgettaire beperkingen en de afwezigheid van een geïndividualiseerde, intensieve begeleiding, het potentieel van dit alternatief voor detentie onderbenut wordt. Daarom vragen we dat België meer investeert in de begeleiding. We vragen ook dat België het KB en de praktijk aanpast, zodat de rechtsbeginselen van persoonlijk karakter van de straf, het verbod om rechter en partij te zijn in dezelfde zaak en het recht op beroep gerespecteerd worden.

Een van de grote zorgen van het middenveld wat betreft detentie is de Belgische praktijk om **gezinnen te scheiden** door één volwassen lid in een gesloten centrum te plaatsen. Dit kan op verschillende momenten gebeuren: bij arrestatie in het kader van een SEFORprocedure of van het KB 17.09.2015, na een routinearrestatie (waarbij DVZ op het moment van de vasthouding niet op de hoogte is van het bestaan van het gezin of haar verblijfsplaats niet kent), of als gevolg van 'problematisch gedrag' in de terugkeerwoningen of in de nationale luchthaven van Brussel op het moment van de repatriëring.

Los van het feit dat zulke scheidingen nefast zijn voor de ontwikkeling van de kinderen en het welzijn van alle gezinsleden, respecteert de praktijk ook het internationaal wettelijk kader niet. We vragen dan ook dat België deze praktijk stopzet. Wanneer een kind gevaar loopt als gevolg van zijn/haar gezinssituatie, dan moeten de bevoegde instanties (integrale jeugdzorg, Aide à la Jeunesse, familierechtbank) ingeschakeld worden.

Twee belangrijke aspecten in het kader van detentie zijn **transparantie en monitoring**. Wat betreft transparantie concluderen we het volgende. DVZ gaat in op vragen om informatie of cijfers van buitenaf (zoals in het kader van dit rapport) en ook de communicatie tussen de terugkeercoaches van de terugkeerwoningen en de NGO-medewerkers loopt vlotter dan enkele jaren geleden. Toch zien we dat er geen jaarlijkse cijfers of evaluatierapporten van detentie of diens alternatieven worden gepubliceerd. Dit is echter nodig, omdat men via regelmatige, publiek gemaakte evaluaties kan analyseren welke elementen een alternatief voor detentie doen slagen en welke niet. Zo kan men bijvoorbeeld analyseren waarom gezinnen verdwijnen of niet en of dwingendere maatregelen effectiever zijn of niet.

Wat betreft de monitoring zien we dat de terugkeerwoningen momenteel slechts door één organisatie (Jesuit Refugee Service Belgium) bezocht wordt. Bovendien is het Dienst Vreemdelingenzaken die beslist wie de woningen kan bezoeken. Aangezien 'de gecontroleerde' bepaalt wie hem waar en voor hoe lang controleert, bestaat er een risico op een belangenconflict. Daarom zou het niet DVZ mogen zijn die de accreditatie toekent, maar een overheidsinstelling die behoort tot een ander ministerie. Daarnaast zouden meer NGOs ook moeten investeren in een regelmatige monitoring van de terugkeerwoningen, maar ook van de (aanstaande) gesloten gezinswoningen en van de implementatie van het KB van 17 september 2014.

We moeten onderstrepen dat het zeer positief is dat België investeert in alternatieven voor detentie. Het lijkt ons belangrijk dat, nu België de detentie van kinderen in gezinnen herintroduceert en alternatieven voor detentie verder ontwikkelt, dit gebeurt op een manier die in lijn is met het internationaal wettelijk en normatief mensen- en kinderrechtenkader, de basisconcepten van detentie en diens alternatieven. We wijzen er ook op dat uit onderzoek blijkt dat het succes van alternatieven voor detentie 'aan het einde' van de tijd in een gastland afhangt van de wijze waarop mensen behandeld werden sinds hun aankomst in het gastland. Willen we dus dat de Belgische alternatieven voor detentie een zeer laag verdwijningspercentage (en dus hoge succesgraad) hebben, dan mogen ze niet los gezien worden van de behandeling, opvang en procedures die de gezinnen al doorliepen en moet er ook geïnvesteerd worden in een intensieve, humane begeleiding van bij aankomst die mensen in hun waarde laat.

7. BIBLIOGRAFIE

Rapporten, persberichten en persartikels

Antwerps integratiecentrum de8, 2012, *Toekomstoriëntering aan mensen zonder wettig verblijf. Een traject voor groepswork en individuele begeleiding*

Antwerps integratiecentrum de8, 2014, *Toekomstoriëntering met preciaire verblijvers. Een werkboek voor groepswork en individuele begeleiding*

Association for the Prevention of Torture (APT), International Detention Coalition & United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2014, *Monitoring Immigration Detention. Practical Manual*

Asylum Information Database (AIDA), 2015, *The legality of detention of asylum seekers under the Dublin III regulation*, AIDA legal briefing no.1

Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention*

Australian Human Rights Commission, 2014, *Prof. Louise Newman, Second Public Hearing of the National Inquiry into Children in Immigration Detention 2014, Melbourne, 2 July 2014*

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2012, *Grens-Asiel-Detentie. Belgische wetgeving - Europese en internationale normen*

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2012, *Praktische handleiding asielprocedure aan de grens*

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2013, *Het Verdrag van Chicago: Toepassing op asielzoekers aan de grens*

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2015, *Detentie asielzoekers Dublin-III verordening*, Nota

Bowlby, 1951, *Maternal care and mental health*, World Health Organisation Monograph

Caritas International, 2012, *Het nieuwe terugkeerbeleid inzake vreemdelingen zonder verblijfsrecht en uitgeprocedeerde asielzoekers*, Vluchtschrift

Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*

Centre Primo Levi, 2014, *Mémoires. Vulnérabili...quoi?* Revue d'information n°62

Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, 2005, *Detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in de centra 127, 127bis en het INAD-centrum*

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2008, *De klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007)*

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2013, *Regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen*

Centrum voor de analyse van migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van vreemdelingen en de strijd tegen mensenhandel, 2014, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid*

Ciré, Jesuit Refugee Service Belgium & Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2011, *Naar alternatieven voor detentie van asielzoekers in België*

CODE, 2010, *Séparation des parents et droits de l'enfant. Enjeux psychologiques*, Analyse

CODE, 20.12.2013, *La Cour constitutionnelle valide l'enfermement d'enfants innocents*, Communiqué de presse

Coffey, Kaplan, Sampson & Tucci, 2010, *The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum*, Social Science and Medicine 70 (12), 2070-2079

Comité Belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR), 2013, *L'enfant dans l'asile: prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur*

Commissioner for Human Rights, 2010, *Positions on the rights of minor migrants in an irregular situation* (CommDH/PositionPaper(2010)6), Council of Europe

Committee on the Rights of the Child, n.d., *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of all children in the context of international migration*

Committee of the Rights of the Child, 2013, *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)*

Costello & Kayats, 2013, *Building empirical research into alternatives to detention: perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, UNHCR

Council of Europe, 2005, *Twenty Guidelines on Forced Return*

Defence for Children Belgium, 2015, *Children's Rights Behind Bars. Droits fondamentaux des enfants privés de liberté: l'amélioration des mécanismes de surveillance*

Defence for Children Nederland, 18.12.2014, *Rechtbank beveelt opheffing bewaring van kinderen in gesloten gezinsvoorziening Zeist*

Defence for Children Nederland, 06.02.2015, *Tweede Kamer stelt vragen over Kinderpardon en Gesloten Gezinsvoorziening*

Defence for Children Nederland, 18.02.2015, *Opnieuw kinderen zonder belangenafweging in bewaring*

De Bruycker (ed.), Bloomfield, Tsourdi & Pétin, 2015, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, Odysseus Network

de federale Ombudsman, 2009, *Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken*

De Standaard, 15.06.2015, *Terugkeercentrum plots gesloten zonder overleg*

Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant, 2012, *Rapport annuel 2011-2012*

Dienst Asiel-en Vluchtelingenbeleid Stad Gent, 2015, *Enfants et le retour volontaire. Tuyaux pour les parents en retour volontaire avec des enfants mineurs*

Dienst Asiel-en Vluchtelingenbeleid Stad Gent, 2015, *Enfants et le retour volontaire. Tuyaux pour les accompagnateurs de familles en retour volontaire*

Dienst Vreemdelingenzaken, 2008, *Activiteitenrapport 2007*

Dienst Vreemdelingenzaken, 2011, *Activiteitenrapport 2010*

Dienst Vreemdelingenzaken, 2011, *Examples of good practice in the field of protection and promotion of human rights in response to the invitation by the Commissioner for Human Rights. Example from Belgium: Alternatives to detention of families with minor children, nota*

Dienst Vreemdelingenzaken, 2014, *Activiteitenrapport 2013*

Dienst Vreemdelingenzaken, 2015, *Statistisch jaarverslag 2014*

European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*

Fedasil, 17.06.2013, *Informatieve nota betreffende de opvang en het terugkeertraject voor families met minderjarige kinderen op basis van het Koninklijk Besluit van 24 juni 2004*

Fedasil, 23.09.2013, *Instructie betreffende het terugkeertraject en de toewijzing aan een open terugkeerplaats.*

Federaal Migratiecentrum, 27.01.2006, *Detentie van gezinnen in gesloten centra*, webartikel (bekeken op 27.03.2015)

Federaal centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, 2014, *Jaarverslag migratie 2013*

Global Detention Project, 2015, *Children in Immigration Detention: Challenges of Measurement and Definition*, Global Detention Project Discussion Paper

Green & Eager, 2010, *The health of people in Australian immigration detention centres*, The Medical Journal of Australia, 192(2), 65-70

Het Nieuwsblad, 15.06.2015, *Nieuw asielcentrum dicht door personeelsgebrek in andere gesloten centra*

Hertogs, 27.10.2014, *Opsluiting van kinderen in asielcentrum brug te ver voor actievoerders. Betoging tegen plannen Theo Francken*, De Ring Regio

Human Rights Committee, 2014, *General Comment no. 35. Article 9 (Liberty and security of the person)*

Human Rights Council, 2012, *Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24*

Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*

Detention Coalition, 2011, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*

International Detention Coalition, 2012, *Captured Childhood. Introducing a new Model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention.*

International Detention Coalition, 2012, *Chapter 5. Impacts of detention in Children*, in *Captured Childhood. Introducing a new Model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention*

International Detention Coalition, 2015, *Does Detention Deter? Reframing immigration detention in response to irregular migration*

International Detention Coalition, 2015, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, revised edition

Jesuit Refugee Service Europe, 2010, *Becoming Vulnerable in Detention. Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union (The DEVAS Project)*

Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, 2007, *Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking*, Kinderrechtenforum nr. 4

Kox, 2011, *Leaving detention? A study on the influence of immigration detention on migrants' decision-making processes regarding return*, International Organisation for Migration

Kruispunt Migratie-Integratie, 2014, *Toekomstoriëntering. Met precaire verblijvers werken aan een zinvol toekomstperspectief. Kennismakingsbrochure voor hulpverleners*

Lietaert, Broekaert & Derluyn, 2014, *The lived experiences of migrants in detention*, *Population, space and place* 21(6), pp. 568-579

Lorek, Ehntholt, Nesbitt, Wey, Githinji, Rossor & Wickramasinghe, 2009, *The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center: A pilot study*, *Child Abuse & Neglect* 33, pp. 573-585

Myria Federaal Migratiecentrum, 2015, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*

Nederlandstalige vrouwenraad vzw, 2010, *Asile et migration: l'accueil des femmes dans les centres. Vers une politique d'accueil sensible au genre*

Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, *'Open woonunits' en 'coaches' voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor detentie. Evaluatie na vier jaar werking*

Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, *Coaching onregelmatig verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen die in privéwoningen verblijven tijdens de duur van hun BGV*

Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, *Kritische analyse van de invoering van het samenwerkingsprotocol tussen de Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil met betrekking tot het begeleidingstraject van gezinnen met minderjarigen die onwettig op het grondgebied verblijven en die opgevangen worden krachtens het Koninklijk Besluit van 24 juni 2004*

Platform Kinderen op de Vlucht, 2015, *Verslag werkgroepvergadering detentie 25.02.2015*

PICUM, 2015, *PICUM Position paper on the Return Directive (Directive 2008/115/EC on 'common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals')*

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 2010, *Jaarverslag 2008-2009*

Samenlevingsopbouw Brussel, 2011, *Toekomstoriëntering met mensen zonder wettig verblijf*

Schockaert & Nicaise, 2011, *De leefomstandigheden van dak- en thuislozen en van mensen zonder wettelijke verblijfsvergunning*, HIVA

Smits & Serneels, 2007, *De psychologische gevolgen van detentie voor kinderen*, In Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking, Kinderrechtenforum nr. 4

Steel, Silove, Brooks, Momartin, Alzuhairi & Susljik, 2006, *Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees*, British Journal of Psychiatry 188, pp.58-64

UNICEF België, 2011, *La détention des enfants migrants en centres fermés*, Policy paper

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2012, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*

Vandekerckhove & Ackaert, 2007, *Kinderen zonder status zijn nog geen kinderen zonder statuut*, In Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking, Kinderrechtenforum nr. 4

Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats & Pollet, 2014, *Point of no Return - The futile detention of unreturnable migrants*

Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats & Pollet, 2014, *Factsheet. The detention of migrants in Belgium*, Point of no Return - The futile detention of unreturnable migrants

Van der Haert & van Zeebroeck, 2006, *Mineur et sans papier: passeport pour la case prison?*, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion n°52, pp.31-34

Van Wijk, 2008, *Reaching out to the unknown. Native counseling and the decision making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return*, in International Organisation for Migration, Out of Sight: research into the living condition and decision-making process of irregular migrants in the main cities of The Netherlands, Germany and Austria

Vandemeulebroucke, 19.03.2015, *La fin des familles en centres fermés, c'était juste un sursis*, Alteréchos n° 399

Verbauwhede, 16.11.2011, *The Belgian Approach: the Family Units*, powerpointpresentatie

Vluchtelingenwerk Vlaanderen e.a., 2009, *Een alternatief voor de opsluiting van gezinnen met kinderen. 'Open woonunits' en 'terugkeercoaches' voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor gedwongen verwijdering vanuit een gesloten centrum: evaluatie na één jaar werking.*

Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2012, *Maak de toekomstpuzzel*

Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2014, *Extra tips toekomstoriëntering*

Women's Commission for Refugee Women and Children Lutheran Immigration and Refugee Service, 2007, *Locking up Family Values: The Detention of Immigrant Families*

www.7sur7.be, 05.11.2015, *Des habitations fermées pour les familles en attente d'expulsion*

www.hln.be, 13.10.2014, *Francken wil illegale criminelen sneller uitwijzen: "vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet"*

www.knack.be, 30.09.2015, *"Verdubbel capaciteit gesloten centra"*

www.n-va.be, 18.06.2015, *Terugkeercentrum Holsbeek gesloten wegens slechte resultaten, Nieuwsbericht*

www.n-va.be, 05.09.2015, *Groen licht voor extra personeel en extra plaatsen in de gesloten centra van Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)*

www.vandaag.be, 22.10.2013, *Bouw woonunits voor illegale gezinnen met kinderen geschorst*

www.vandaag.be, 4.12.2013, *De Block krijgt geen geld voor huisjes voor illegalen in Steenokkerzeel*

Parlementaire vragen en commissieverslagen

Belgische Kamer voor Volksvertegenwoordigers, 21.10.2014, *Voorstel van resolutie om een Comité D op te richten dat toezicht houdt op de verschillende plaatsen in België waar mensen van hun vrijheid zijn beroofd*, DOC 54 0450/001

Belgische Kamer voor Volksvertegenwoordigers, 18.11.2014, *Beleidsverklaring asiel en migratie*, DOC 54 0020/021

Commissie voor de Binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt, 18.11.2013, *Verslag hoorzitting betreffende het jaarverslag 2012 van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, het terugkeerbeleid en het vraagstuk van de regularisatie om medische redenen*, DOC 53 3136/001

Belgische Kamer voor Volksvertegenwoordigers, 25.11.2014, *Algemene Beleidsnota – Asiel en Migratie*, DOC 54-0588/026

Schriftelijke vraag 0147 van Xavier Baeselen aan Staatssecretaris voor Begroting, Migratie- en asielbeleid, Gezinsbeleid en Federale Culturele Instellingen van van 20.04.2010

Schriftelijke vraag 0044 van Peter Logghe aan Staatssecretaris voor Begroting, Migratie- en asielbeleid, Gezinsbeleid en Federale Culturele Instellingen van 29.10.2010

Schriftelijke vraag 0012 van Rachid Madrane aan Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de Minister van Justitie van 23.01.2012

Schriftelijke vraag 0192 van Peter Logghe aan Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de Minister van Justitie van 18.10.2012

Mondelinge vraag 18902 van Nahima Lanjri aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de minister van Justitie van 02.07.2013

Schriftelijke vraag 00640 van Karin Temmerman aan Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de Minister van Justitie van 28.01.2014

Schriftelijke vraag 0069 van Emir Kir aan de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 13.03.2015

Schriftelijke vraag 0094 van Monica De Coninck aan de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 19.03.2015

Schriftelijke vraag 0088 van Zakia Khattabi aan de Staatssecretaris voor asiel en Migratie, belast met administratieve vereenvoudiging, toegevoegd aan de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 13.04.2015

Schriftelijke vraag 0095 van Monica De Coninck aan staatssecretaris voor Asiel en Migratie, belast met Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 27.04.2015

Interviews en bezoeken (goedgekeurde verslagen)

Interview met DVZ-medewerkers op 30.07.2015 (PV goedgekeurd op 02.11.2015)

Bezoek aan terugkeersite Beauvechain en interview met terugkeercoaches op 01.09.2015 (PV goedgekeurd op 03.11.2015)

