

Actua: Kinderen zonder papieren

De terugkeerwoningen voor uitgeprocedeerde gezinnen: een duurzame (politieke) oplossing?

Nina Henkens

Stafmedewerker Beweging voor Kinderen zonder Papieren VZW

INLEIDING

De opsluiting van minderjarigen in gesloten centra voor vreemdelingen haalde de laatste jaren regelmatig de media. Niet alleen is dit voor velen een “ver van mijn bed”-show, ook bevindt de kwestie zich op het netelige kruispunt van het migratiebeleid en de mensen- en kinderrechten. Dat die twee bijna onverzoenbaar zijn, mocht al vaak blijken.

Minister van Migratie en Asiel Turtelboom probeerde in 2008 om de rechten van kinderen zonder wettig verblijf ter harte te nemen. Vanaf oktober werden er geen kinderen meer opgesloten in gesloten centra. Uitgeprocedeerde gezinnen waarvan de Dienst Vreemdelingenzaken oordeelt dat ze uitgewezen moeten worden, komen voortaan terecht in een terugkeerwoning. Toch blijft voorzichtigheid geboden. De goednieuwsshow van de terugkeerwoningen blijkt van dichtbij bekeken geen duurzame oplossing te zijn om een kindvriendelijk uitwijsbeleid te garanderen, als zo'n beleid ooit al mogelijk zou zijn...

1. GESLOTEN CENTRA IN BELGIË

Begin jaren '80 ontstonden in België de gesloten centra voor vreemdelingen. Een toename van de migratiestromen en een verstrenging van de wetgeving leidde op dat moment tot een sterke groei van de illegale migratie.

In totaal zijn er in België zes gesloten centra. Hier worden uitgeprocedeerde personen opgesloten in afwachting van een gedwongen uitwijzing en soms ook om hun asielprocedure door te brengen. De geringe efficiëntie van deze centra (in totaal 800 plaatsen tegenover een geschatte groep van meer dan 100.000 personen zonder wettig verblijf) doet echter vermoeden dat de gesloten centra ook een symbolische functie hebben, namelijk die van afschrikkingsmiddel. De systematische en grootschalige opsluitingen en uitwijzingen

van bepaalde bevolkingsgroepen binnen een bepaalde periode bevestigen dit vermoeden.

1.1 WIE WORDT ER OPGESLOTEN EN WAAROM?

In België kunnen de volgende vreemdelingen worden opgesloten, omdat zij, zoals de wet bepaalt, tot één van de volgende categorieën behoren:

- *Asielaanvragers*, d.w.z. personen die een aanvraag indienen tot de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling. Deze aanvraag wordt ingediend:
 - *aan de grens*, d.w.z. bij hun aankomst in één van de Belgische luchthavens of zeehavens, en zonder dat zij toelating krijgen het grondgebied te betreden (omdat zij niet over de bij wet vereiste binnenkomstdocumenten beschikken). Asielzoekers aan wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd, worden automatisch opgesloten.
 - *op het grondgebied*, d.w.z. in de burelen van de Dienst Vreemdelingenzaken (Northgate). Deze personen kunnen in de loop van hun procedure worden aangehouden.
 - *in een gesloten centrum*: deze personen worden opgesloten omdat zij illegaal in het land verbleven. Eens zij in het gesloten centrum zijn, dienen zij een asielaanvraag in en blijven zij daar tijdens de procedure.
- *Personen in illegaal verblijf*. Het gaat om hetzij uitgeprocedeerde asielzoekers (zelfs met een procedure hangende bij de Raad van State), hetzij personen die het grondgebied illegaal binnenkwamen en hier bleven zonder ooit asiel aan te vragen (soms hebben zij een regularisatieaanvraag ingediend), hetzij personen die legaal binnenkwamen maar wiens verblijfsvergunning is vervallen.
- *Vreemdelingen die een straf hebben uitgezeten of in voorlopige hechtenis zaten* en die met het oog op hun uitwijzing naar een gesloten centrum worden overgebracht.

▪ In de gesloten centra is nog een vierde categorie personen terug te vinden. Het gaat om zogenaamde “niet-toegelatenen”: bij hun aankomst aan de grens (luchthavens, station Brussel-Zuid – Eurostar, of zeehavens) komen zij in aanmerking voor een terugdrijvingsmaatregel omdat ze niet over de nodige binnenkomstdocumenten beschikken of niet voldoen aan een aantal wettelijke bepalingen. Zij worden meestal opgesloten in het INAD-centrum¹. De Dienst Vreemdelingenzaken heeft het in zijn jaarrapport van 2004 over 1662 terugdrijvingen (bron: rapport NGO’s “De situatie in gesloten centra”, 2006).

▪ *Personen die vallen onder de Dublin-Richtlijn.* Zij verblijven in het gesloten centrum in afwachting van hun overname door een andere Europees land. Daar moeten zij dan hun asielprocedure doorlopen omdat Europa slechts toelaat dat asielzoekers asiel aanvragen in één Europees land en hiervoor een aantal regels opstelden².

1.2. NATIONALE EN INTERNATIONALE KRITIEK

Uit rapporten van NGO’s en verslagen van Europese commissies blijkt dat de leefomstandigheden in de Belgische gesloten centra verre van ideaal zijn en in sommige gevallen gelijkstaan met een schending van de universele en Europese mensenrechten. De kritiek gaat daarbij vooral over de gebrekkige toegang tot informatie en de rechtsbijstand en het automatisch overgaan tot opsluiting van personen die zich nog in de asielprocedure bevinden, zoals de asielzoekers die vallen onder de Dublin-Richtlijn. Verder staat het groepsregime onder vuur en wordt gemeld dat het medisch personeel en maatschappelijk werkers wegens de specifieke functie van de gesloten centra zeer moeilijk het belang van de gedetineerden kunnen laten primeren in hun werk. Ook Artsen zonder Grenzen deelt die mening.

Binnen de gesloten centra heerst een groepsregime, dat volgens een commissie van het Europees Parlement beschreven kan worden als “zeer streng en overeenkomstig met een gevangenisregime”. Ook waarschu-

wen zij voor het disciplinaire gebruik van isolatiecellen. Zij geven aan dat de zorg voor kwetsbare groepen (kinderen, bejaarden, zieke mensen en personen met psychologische problemen) tekortschiet.

2. KINDEREN IN GESLOTEN CENTRA

Gegeven deze vaststellingen is het verbazingwekkend dat ook minderjarigen tot drie maanden geleden moesten verblijven in gesloten centra. Het hoeft geen betoog dat gesloten centra ongeschikt zijn voor kinderen. Groepsregimes houden geen rekening met het eet- en slaapritme van jonge kinderen en in sommige gesloten centra is er geen aparte gezinsvleugel. Dit houdt in dat kinderen moeten slapen in de slaapzalen van volwassenen en blootgesteld worden aan geweld en promiscuïteit. Afhankelijk van het centrum waar ze gedetineerd zijn, mogen kinderen enkele uren per dag buiten spelen, soms maar één uurtje. Verschillende kinderpsychologen toonden aan hoe traumatiserend zo’n verblijf is voor kinderen, maar ook voor hun ouders. De voortdurende bevelen en berispingen van bewakers beletten immers dat zij hun ouderrol vervullen en veel ouders ervaren een verblijf in een gesloten centrum als vernerderend.

Los van het feit dat de leefomstandigheden in gesloten centra zeer kindonvriendelijk zijn, stelt de detentie van minderjarigen ook grote problemen met het Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind. Zowel in de maximale benadering, die artikel 3 (het belang van het kind) vooropstelt, als in de minimale benadering, die zich enkel baseert op artikel 37 van het IVRK, stelt het opsluiten van minderjarigen in gesloten centra een probleem, leren we uit een recent onderzoek van prof. Vandenhole³. Artikel 37 IVRK stelt dat minderjarigen enkel opgesloten mogen worden voor een zo kort mogelijke periode en enkel als uiterste maatregel, wat in België niet het geval is. Toen minister Turtelboom in een antwoord op een parlementaire vraag beweerde dat de opsluiting van kinderen in gesloten centra wat haar betreft geen schending is van het IVRK, werd er dan ook

1. Het INAD-centrum is gelegen in de transitzone in de gebouwen van de luchthaven Brussel-Nationaal. Het bevindt zich aan het einde van de pier die bestemd is voor vluchten van landen buiten de Schengenzone, op de benedenverdieping (aan de gang waarlangs de passagiers die in Zaventem aankomen, naar buiten gaan). Het centrum werd geopend nadat België veel kritiek gekregen had op leefomstandigheden en de ontbrekende hygiëne (overnachting op matrassen, zelfs op de grond) op de plaatsen waar personen aan wie de toegang tot het grondgebied was geweigerd, in de luchthaven moesten overnachten. In het INAD-centrum worden drie soorten personen vastgehouden:
 - personen die krachtens art. 3 van de wet van 15 december 1980 in aanmerking komen voor een beslissing tot uitwijzing omdat zij niet in het bezit zijn van de vereiste documenten om het grondgebied binnen te komen of eenvoudigweg omdat de reden van hun reis in de ogen van de grenspolitie niet duidelijk is. De Dienst Vreemdelingenzaken noemt hen “INADS” (voor “inadmissibles”, “niet-toegelatenen”). Zij worden vastgehouden totdat zij door de luchtvaartmaatschappij die hen naar België bracht, opnieuw wordt teruggebracht;
 - personen in illegaal verblijf die door de Dienst Vreemdelingenzaken beschouwd worden als “gemakkelijk uit te wijzen” (o.v.v. hun nationaliteit, de diplomatieke betrekkingen met het land van herkomst...) en, voor zij uitgewezen worden, er vaak een aantal uren of een nacht doorbrengen, zonder eerst in een gesloten centrum te zijn geweest;
 - uitgeprocedeerde asielzoekers die in een gesloten centrum werden vastgehouden en een aantal uren voor hun uitwijzing naar het INAD-centrum worden gebracht. In principe worden deze personen niet lang in het INAD-centrum vastgehouden (gemiddeld 1 tot 2 dagen), maar wanneer zij in beroep gaan tegen de beslissing tot uitwijzing, blijven zij er soms verschillende weken.
2. Verord. Raad nr. 343/2003, 18 februari 2003, tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, *PB. L. 50/1*, 25 februari 2003.
3. E. LOMMÉE, W. VANDENHOLE en D. VANHEULE, “De vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen”, Universiteit Antwerpen, 2008.

fel gereageerd door verschillende mensen- en kinder-rechtenorganisaties.

3. EINDE VAN DE OPSLUITING VAN BEGELEIDE EN NIET-BEGELEIDE KINDEREN ZONDER PAPIEREN

Hoewel de opsluiting dus duidelijk een schending is van artikel 3, artikel 37 en artikel 6 van het IVRK was het pas na een zeer lange strijd gevoerd door burgers en NGO's dat de regering het probleem erkende.

Volgens Patrick Dewael, toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en verantwoordelijk voor de gesloten centra en het uitwijzingsbeleid, was de opsluiting een zeer jammere zaak, doch onvermijdelijk. Het was immers de schuld van de ouders dat hun kinderen werden opgesloten en een uitzondering maken voor gezinnen met kinderen zou volgens hem zeker leiden tot misbruik. Inderdaad, asiellozoekers zouden massaal kinderen beginnen maken om hun opsluiting te vermijden. Nochtans geeft de Dienst Vreemdelingenzaken grif toe dat het opsluiten in gesloten centra een voorbeeldfunctie heeft voor andere uitgeprocedeerden. Wie maakt er dan misbruik van de kinderen? Het was trouwens ook onder zijn beleid dat meer dan 60% van de gezinnen die opgesloten werden in Merksplas zich in procedure bevonden. Het negeren van een uitwijzingsbevel kan die ouders dus moeilijk verweten worden.

Toch bestelde minister Dewael bij onderzoeksbureau Sum Research een onderzoek naar de opsluiting van kinderen in gesloten centra. Conclusie: kinderen horen daar niet thuis en er bestaan alternatieven. Minister Dewael legde het onderzoek in een schuifje ergens onderaan en deed verder niets.

Ondertussen groeide het protest. Niet enkel actiegroepen maar ook prominenten zoals Kinderrechtencommissaris Ankie Vandekerckhove en kinderpsychiater Peter Adriaenssens lieten weten dat opsluitingen van kinderen in gesloten centra voor hen totaal onaanvaardbaar waren. Acties van steuncomités, vaak geleid door burens, leerkrachten en klasgenoten van de opgesloten gezinnen toonden aan dat ook de publieke opinie geroerd werd door het plotse verdwijnen en opsluiten van gezinnen.

Een eerste doorbraak in de zaak kwam er nadat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 2006 België scherp veroordeelde voor de behandeling van het vijfjarige Congolese meisjes Tabitha⁴. Toen Tabitha in 2002 samen met haar oom onderweg was naar Canada, waar haar moeder erkend was als vluchteling, werd ze in Zaventem tegengehouden omdat ze niet over de geldige reisdocumenten beschikte en haar oom valselijk

verklaard had dat Tabitha zijn dochter was. Gescheiden van haar oom werd ze opgesloten in centrum 127, beroepen van haar advocaat ten spijt. Na twee maanden detentie volgde een uitwijzing naar Congo. Ze reisde in het gezelschap van enkele onbekende volwassenen die eveneens werden uitgewezen. Bij aankomst in Kinshasa stelde een airhostess vast dat niemand het kind opwachtte. Uiteindelijk ontfermde een vrouwelijke Congolese ambtenaar zich over Tabitha. De dag van de uitwijzing belde de moeder van Tabitha naar het centrum 127. Ze kreeg er te horen dat het kind alleen werd uitgewezen. De moeder was erg ongerust. Op 23 oktober 2002, na contactname tussen de eerste ministers van België en Canada, organiseerde de Belgische ambassade in Congo het vertrek van Tabitha naar Canada teneinde moeder en kind opnieuw te herenigen.

Alle rechters zetelend in het Europees Hof voor de Mensenrechten voor de zaak Tabitha besloten in een arrest dat de Belgische Staat verschillende mensenrechten had geschonden:

- Het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling, voorzien bij artikel 3 van het verdrag
Het Hof besluit dat de omstandigheden van hechtenis in een gesloten centrum en van uitwijzing naar het land van oorsprong een onmenselijke en mensonterende behandeling uitmaken. Tabitha was toen vijf jaar en werd opgesloten in dezelfde omstandigheden als een volwassene (opsluiting in een gevangenis, opeengepakt met volwassenen, afwezigheid van begeleidend psychologisch of opvoedend personeel en van gekwalificeerd personeel). Het Hof verklaarde dat “dergelijke hechtenis getuigt van een flagrant gebrek aan menselijkheid en de drempel bereikt om bestempeld te worden als onmenselijke behandeling”. De omstandigheden van de uitwijzing werden ook als onmenselijk bestempeld (volstrekt geïmproviseerd, helemaal alleen uitgewezen, zonder voldoende waarborgen op een aangepaste opvang en begeleiding ter plaatse). Vervolgens verklaarde het Hof dat de zeer jonge leeftijd van Tabitha had moeten primeren boven haar statuut van vreemdelinge. Het Hof oordeelde dat een buitenlands kind eerst moet worden behandeld als kind en pas daarna als buitenlander met een illegaal verblijfsstatuut.
- Het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, voorzien bij artikel 8 van het verdrag
Het Hof besliste dat de Belgische Staat, door het weigeren van de hereniging van Tabitha met haar moeder als erkend vluchteling in Canada, niet de nodige stappen heeft ondernomen met het oog op de gezinshereniging en daardoor het recht heeft geschonden op respect voor het gezinsleven.

4. Bron: EHRM 12 oktober 2006, *Mubilanzila en Kaniki Mitunga t. België*, verzoekschrift nr. 13.178/03. Het arrest is beschikbaar op: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionid=9013990&skin=hudoc-fr>.

- Het recht op vrijheid en veiligheid, voorzien bij artikel 5 van het verdrag
Het Hof heeft geoordeeld dat de opsluiting van Tabitha onwettelijk was omdat ze niet is gebruikt als uiterste maatregel, terwijl er alternatieven bestonden voor de opsluiting. De jonge leeftijd van Tabitha, haar statuut van niet-begeleide minderjarige, haar extreme kwetsbaarheid alsook de duur en de omstandigheden van de opsluiting waren doorslaggevend.

Het Hof veroordeelde niet de opsluiting van kinderen als dusdanig, maar het opsluiten van een kind in dezelfde omstandigheden als een volwassene, zonder rekening te houden met de noden eigen aan de leeftijd en de toestand van extreme kwetsbaarheid. Dit jonge meisje werd helemaal alleen in een centrum geplaatst dat initieel is opgevat voor volwassenen, en onaangepast aan kinderen, dit terwijl er alternatieven voor haar opsluiting voorhanden waren zoals de plaatsing in een gespecialiseerd onthaalcentrum of nog bij een onthaalgezin. De Belgische Staat werd veroordeeld tot het betalen van 35.000 EUR morele schadevergoeding aan Tabitha en haar moeder, naast 14.036 EUR kostenvergoeding.

“Wat viel jou het zwaarst?”

T.: “Daar te blijven, zonder mama of iemand van de familie te zien.”

“Wanneer werd besloten je terug naar Kinshasa te sturen, is dat je dan ook gezegd?”

T.: “Nee. Ze vertelden eerder leugens.”

“Wat dan wel?”

T.: “Dat ik naar mama in Canada vertrok. Leugens om me terug in Afrika te krijgen.”

“Waren er mensen die je in Kinshasa opwachtten?”

T.: “Nee, niemand.”

“Je was helemaal alleen?”

T.: “Ja.”

“Neem je het België kwalijk dat je zo werd behandeld?”

T.: “Ja... ja, maar wat kan ik eraan doen? Het is niet zo lief om dit aan een klein meisje van vijf te doen, vind ik.”

(bron: pedagogisch dossier Opinierechtbank)

Na deze uitspraak werd het beleid voor niet-begeleide minderjarige vluchtelingen drastisch veranderd.

Zo ging op 1 mei 2004 de “Wet Voogdij” van kracht⁵. Deze wet bepaalt dat aan elke niet-begeleide minderjarige vreemdeling die op het Belgisch grondgebied wordt aangetroffen, en als dusdanig door de dienst Voogdij van de FOD Justitie wordt erkend, een voogd moet worden toegewezen. Deze voogd zal niet zelf in de opvang van zijn pupil moeten voorzien, maar dient hiervoor beroep te doen op de bevoegde instanties of

diensten. De opdracht van de voogd bestaat er o.m. in om de minderjarige bij alle rechtshandelingen te vertegenwoordigen (bv. verricht in het kader van de verblijfsprocedure), ervoor te zorgen dat zijn recht op onderwijs wordt verwezenlijkt, het helpen zoeken naar een duurzame oplossing voor de minderjarige en met het oog hierop te helpen zijn familieleden op te sporen, enz.

Niettegenstaande de figuur van de voogd heel wat problemen kan ondervangen, blijven in de praktijk nogal wat moeilijkheden bestaan. Zo wordt er bijvoorbeeld aangegeven dat de taken van de voogd in de wet niet voldoende precies zijn gedefinieerd, er een gebrek aan voogden is voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die zich voor 1 mei 2004 op het grondgebied bevonden, er een ongelijkheid is in begeleiding afhankelijk van de voogd die men toegewezen krijgt (tijdsinvestering, kennis, achtergrond verschillen sterk in het voor- of in het nadeel van de niet-begeleide minderjarige vreemdeling in kwestie) en er dus dringend beheer, follow-up, supervisie en intervisie nodig zijn.

Vier jaar na de datum van de inwerkingtreding van de “Wet Voogdij”, laat de noodzaak dat deze op korte termijn zou worden geëvalueerd zich voelen.

Wat de *opvangmodaliteiten* van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen betreft, werd de laatste jaren eveneens vooruitgang geboekt. Waar deze groep tot voor kort nog in gesloten instellingen kon terecht komen, is deze mogelijkheid sinds de wet van 12 januari 2007 (“de Opvangwet”) wettelijk uitgesloten. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen worden voortaan, nadat ze worden aangetroffen en ongeacht het verblijfsstatuut, gedurende een periode van maximum 15 dagen in observatie- en oriëntatiecentra opgevangen. Dit zijn open, maar tegelijk beveiligde centra, die aangepast zijn aan de specifieke noden die niet-begeleide minderjarigen bij hun eerste opvang hebben. Van hieruit worden ze rechtstreeks overgebracht naar andere opvangstructuren die, afhankelijk van de juridische procedure waar ze voor kiezen, bevoegd zijn voor hun verdere begeleiding. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die asiel hebben aangevraagd, blijven onder de bevoegdheid van de federale overheid, en zullen in een (groot- of kleinschalig) open asielcentrum worden opgevangen. Alle andere niet-begeleide minderjarige vreemdelingen zullen doorstromen naar de instellingen van Jongerenwelzijn (tenzij ze omwille van plaatsgebrek in de gemeenschapsinstellingen toch naar de federale asielcentra worden doorgestuurd). Voor de niet-begeleide minderjarige slachtoffers van mensenhandel bestaan er twee specifieke opvangvoorzieningen, nl. VZW Juna in Aalst en Minor-Ndako in Brussel.

5. Programmawet 24 december 2002, titel XIII, hoofdstuk 6 “Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen”, gewijzigd bij Programmawet 22 december 2003 en Programmawet 27 december 2004.

In deze instellingen zullen ze verblijven tot er een duurzame oplossing voor hen wordt gevonden, die kan bestaan in een gezinshereniging, de terugkeer van de niet-begeleide minderjarige vreemdeling naar zijn land van herkomst of enig ander land waar hij/zij gemachtigd wordt verblijf te houden of een machtiging tot onbeperkt verblijf in België.

(Bron: Onderzoek Jongeren zonder Papieren Cemis, UA 2008)

4. DE TERUGKEERWONINGEN

Sinds oktober 2008 worden dan ook de begeleide minderjarige vluchtelingen (en hun ouders) niet langer opgesloten. Aangezien er via wet nog altijd niets vastgelegd is, zowel wat het opsluiten van minderjarigen als de werking van de terugkeerwoningen betreft, en zowel het bevoegde kabinet als administratie (de Dienst Vreemdelingenzaken) soms vaag en onnauwkeurig communiceren, is het voor niet-gouvernementele organisaties en kinderrechtenbewegingen moeilijk om een duidelijk beeld te kunnen vormen van de situaties ter plaatse. We ondernemen een poging en bekijken in hoeverre de nieuwe maatregel in België in overeenstemming is met het voorbeeldmodel in Zweden.

4.1. HET TERUGKEERMODEL IN ZWEDEN...

Minister Turtelboom haalde de mosterd bij Grant Mitchell, een Australiër die het Zweedse detentiesysteem – waarbij kinderen niet opgesloten worden – in zijn thuisland succesvol implementeerde. In een interview met Vluchtelingenwerk Vlaanderen legde Mitchell heel duidelijk uit wat zijn geheim voor succes was: *“Zweden doet aan ‘casework’ of ‘coaching’. Dat betekent dat elke asielzoeker een individuele begeleider, een vertrouwenspersoon krijgt die met hem alle opties overloopt. De asielzoeker krijgt informatie over zijn rechten van bij het begin tot op het einde van de procedure. Als je niet of nauwelijks geïnformeerd bent, voel je al gauw onrecht aangedaan. Dat is zeker zo bij asielzoekers die niet weten wat hen te wachten staat. Uit ervaring weet ik dat asielzoekers in dat geval veel moeilijker een uitkomst aangaan. Dit zijn de mensen die uiteindelijk verdwijnen in de illegaliteit. Door het geven van alle mogelijke opties zorg je ervoor dat de asielzoeker meester blijft over zijn eigen leven en zijn toekomst. Daarom mag – zelfs na een definitieve afwijzing van de asielaanvraag – terugkeer naar het herkomstland niet als enige optie worden aangeboden.”*

4.2. EN HET TERUGKEERMODEL IN BELGIË...

De “coaching zonder opsluiting”-formule wordt in België enkel voorzien voor gezinnen die reeds uitgeprocedeerd zijn⁶. De gezinnen kunnen er op verschillende manieren terecht komen. Soms worden ze via brieven

benaderd door de Dienst Vreemdelingenzaken. Het gebeurt echter ook dat gezinnen na identiteitscontrole door de lokale politie worden overgedragen aan de Dienst Vreemdelingenzaken of dat ze thuis worden gearresteerd. Dit gebeurt soms door federale politiediensten, wat waarschijnlijk een manier is om de burgemeesters van de gemeenten waar de gezinnen – soms al jarenlang – wonen niet op de hoogte te brengen van de nakende arrestatie.

Aangekomen in de terugkeerwoning wordt het gezin onthaald door een coach. Deze zijn ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken.

De coach legt de ouders een contract voor waarin staat dat het gezin op de hoogte is gesteld van het feit dat zij geen recht hebben om in België te verblijven en dat zij ook op de hoogte zijn gebracht van hun rechten en plichten (bv. het recht op juridische bijstand en de verplichting om het huishoudelijk reglement na te leven). In het contract staat ook duidelijk vermeld dat indien het gezin niet meewerkt aan de uitwijzing of het huishoudelijk reglement niet naleeft zij alsnog kunnen worden opgesloten in een gesloten centrum.

Verder omschrijft de Dienst Vreemdelingenzaken de rol van de coach als volgt:

“De doelgroep indachtig is de rol van de coach erop gericht de betrokken personen voor te bereiden en te assisteren bij hun terugkeer waarvan ze reeds op de hoogte waren en die ze niet vrijwillig hebben opgevolgd. De coach zal optreden als de vertrouwenspersoon van de vreemdelingen en ze wegwijs maken in de procedures en ze inlichten over de mogelijke gevolgen van de weigering. De coach voert met de vreemdelingen gesprekken ter plaatse bij de lokale overheden om hen te overtuigen de nodige gegevens ter beschikking te stellen zodat ze zo snel mogelijk kunnen vertrekken naar hun land van oorsprong. De coach zal hun de verschillende opties uitleggen om terug te keren: vrijwillige terugkeer, al dan niet met financiële steun (REAB IOM) of materiële re-integratiesteun, of gedwongen terugkeer (in haar verschillende vormen). Hij/zij krijgt hiervoor het nodige didactisch materieel ter beschikking (dvd van DVZ en IOM, brochures, infofolders, ...) dat aan de betrokken vreemdeling op verschillende momenten wordt getoond en uitgelegd.”

Tijdens hun verblijf staat het de gezinnen – volgens berichten in de pers – vrij om bezoek te ontvangen en hun woning te verlaten, op voorwaarde dat er telkens één familielid in de woning blijft. Kinderen kunnen naar school gaan in de gemeente waar de terugkeerwoningen zich bevinden.

6. Ook dit is soms onduidelijk. Sommige gezinnen die in de terugkeerwoningen belanden, hebben nog geen uitspraak gekregen in de regularisatieprocedure. Hoewel een aanvraag tot regularisatie strikt gezien niet beschermt tegen uitwijzing zou het van meer begrip en goed bestuur getuigen mocht de Dienst Vreemdelingenzaken eerst de uitspraak afwachten voor hij overgaat tot uitwijzing.

4.3. HET KINDERRECHTENPERSPECTIEF

Het feit dat een groot deel van de uitgeprocedeerde kinderen de facto niet langer opgesloten worden in gesloten centra voor vreemdelingen is een belangrijke verwezenlijking voor de implementatie van het IVRK in België. De leefomstandigheden in de terugkeerwoningen zijn kind- en gezinsvriendelijker dan de omstandigheden in het gesloten centrum. Toch moeten hier een aantal belangrijke kanttekeningen worden gemaakt.

Ten eerste blijft een belangrijke en uiterste kwetsbare groep, namelijk de gezinnen die zonder geldige verblijfsdocumenten aankomen in Zaventem en asiel aanvragen, opgesloten.

In antwoord op een parlementaire vraag van 1 oktober 2008 antwoordde de minister: “Wat er niet in zit, zijn de grensgevallen omdat men daar met een andere juridische situatie zit. Op het ogenblik dat zij worden overgebracht naar een huis zijn zij juridisch op het grondgebied. Ik heb altijd gezegd dat het gaat om families met kinderen die nu in de gesloten centra zitten, met uitzondering van de grensgevallen.” De minister vult aan dat zij nog altijd zullen kunnen worden opgesloten waar dat nu ook gebeurt, met name in het gesloten centrum aan de grens (centrum 127): “Dat is immers ook de enige plaats waar dat juridisch kan. Er bestaat op dat vlak nu eenmaal een juridische problematiek. Zij worden dus opgesloten op dezelfde plaats als dat nu moet gebeuren. Zo niet komen zij immers op het grondgebied en verandert hun juridische situatie.”

Deze gezinnen worden gedurende de ganse periode van hun procedure opgesloten in centrum 127 in Melsbroek. Het centrum 127 wordt door verschillende onafhankelijke waarnemers en NGO's afgedaan als totaal ongeschikt voor het huisvesten van asielzoekers.

Uit het NGO-rapport: “De situatie in de gesloten centra voor vreemdelingen” van 2006: “Sinds de opening worden er niet-begeleide minderjarigen en gezinnen in het centrum 127 opgesloten”. De kinderen slapen in dezelfde slaapzalen als de volwassenen (de meisjes in de slaapzaal van de vrouwen en de jongens in die van de mannen). Er is voortdurend lawaai van landende en opstijgende vliegtuigen. Wanneer het vluchten zijn van de militaire luchthaven in de buurt, is het geluid overdovend. Het centrum is van de buitenwereld afgesloten omdat het op militair terrein is gelegen. De toegang ertoe wordt verhinderd door verschillende reeksen tralies en prikkeldraad. Het centrum 127 is bovendien met het INAD-centrum, het enige centrum waar de gedetineerden geen bezoek van familieleden of vrienden krijgen omdat bezoeken van familieleden volgens de maatschappij BIAC – die het territorium van de luchthaven waarop het centrum is gelegen beheert – de veiligheid van de luchthaven in gevaar zou brengen.”

Deze opsluiting blijft een schending van artikel 37 IVRK: het gaat hier niet om een uiterste maatregel noch wordt de maatregel van de kortst mogelijke duur gerespecteerd. Bovendien is deze opsluiting een flagrante schending van artikel 22 IVRK, waarin we onder meer kunnen lezen: “*Kinderen die als vluchteling worden beschouwd of die de status van vluchteling hebben aangevraagd, dienen een bijzondere bescherming te genieten.*”

Wat de aangehaalde territorialiteitsproblematiek bij deze groep betreft, dient opgemerkt te worden dat hiervoor wel een oplossing bestaat voor de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, die bij aankomst aan de grens niet worden opgesloten maar overgebracht worden naar een observatiecentrum op het grondgebied.

Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om gezinnen die in de terugkeerwoningen terecht komen alsnog op te sluiten in een gesloten centrum voor vreemdelingen. Een wettelijk verbod op de administratieve detentie van minderjarigen is in België dus nog veraf.

Ten slotte blijft de vraag naar de toelaatbaarheid van gedwongen repatriëringen in het licht van het Kinderrechtenverdrag. Bij deze maatregel wordt enkel rekening gehouden met de Belgische Vreemdelingenwet en zelden met het belang van het kind, zoals artikel 3 van het IVRK voorschrijft.

4.4 ALGEMEEN JURIDISCH KADER BIJZONDER VAAG

Zoals eerder al werd opgemerkt, is de juridische positie van gezinnen in terugkeerwoningen bijzonder vaag. Volgens het kabinet van Migratie en Asiel staat het overbrengen van de gezinnen naar de woningen juridisch nog steeds gelijk aan detentie. De beroepsmogelijkheden (beroep tegen uitwijzing bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en beroep tegen opsluiting bij de raadkamer) blijven dezelfde als die bij detentie in een gesloten centrum. Strikt gezien is het K.B. van 2002 dat de werking van de gesloten centra regelt ook hier van toepassing. Vraag is wel in hoeverre dit koninklijk besluit kan worden toegepast in een zeer verschillende context. Ook is het belangrijk dat advocaten die de vreemdelingen bijstaan over deze uitzonderlijke juridische situatie voldoende op de hoogte gesteld worden.

Het contract dat de gezinnen moeten ondertekenen, heeft geen juridische waarde. Toch staat dit op het contract nergens vermeld en is niks geweten over welke procedures gevolgd moeten worden als gezinnen gesanctioneerd worden na contractbreuk.

Tot nog toe deden de Dienst Vreemdelingenzaken en het kabinet Turtelboom geen enkele poging om een samenwerking op poten te zetten met vluchtelingen- en kinderrechten-NGO's. Dat betekent dat er op dit

moment geen enkele onafhankelijke instantie is die de werking van de terugkeerwoningen en het respecteren van de mensen- en kinderrechten hierin monitort.

BESLUIT: EEN DUURZAME (POLITIEKE) OPLOSSING?

De terugkeerwoningen kwamen er – na de bekendmaking in het regeerakkoord van maart 2008 – verbazingwekkend snel. Slechts vijf maanden had minister Turtelboom nodig om haar project van start te laten gaan. Het resultaat is een maatregel die getuigt van weinig duurzaamheid maar verdacht veel politieke wil.

Zoals boven werd aangehaald, zijn de terugkeerwoningen slechts een flauw afkooksel van de integrale en psychologisch doordachte aanpak in Zweden of Australië. Het starten van een begeleiding op het moment dat gezinnen al uitgeprocedeerd zijn, maakt duidelijk dat er in België niet gewerkt wordt op een tweesporentraject maar enkel wordt gefocust op terugkeer. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat er ondertussen al een aantal families de benen hebben genomen.

De “rap rap”-aanpak van de minister zorgde ervoor dat er gewerkt wordt op *trial and error*-basis en de maatregel juridisch zeer slecht omkaderd wordt. Tot nu toe zijn er nog maar drie woningen operationeel voor heel België. Dat is bijzonder weinig als men ziet dat er zich in België meer dan honderdduizend mensen zonder papieren bevinden.

De gezinnen die op dit moment naar de woningen overgebracht worden, zijn geselecteerd op basis van gemakkelijke repatrieerbaarheid (d.w.z. dat de ambassade van het land van herkomst actief meewerkt aan de uitwijzing door ervoor te zorgen dat de asielzoekers in kwestie snel de nodige documenten krijgen om effectief te kunnen terugkeren, de zogenaamde “laissez-passeurs”) en het niet in aanmerking komen voor regularisatie op basis van... het regeerakkoord?

De reeds zeer lang beloofde omzendbrief met criteria voor regularisatie, d.w.z. het alsnog een verblijfsvergunning aanvragen na een periode van illegaal verblijf, speelt een zeer belangrijke rol in het verhaal van de terugkeerwoningen. Zowel in het regeerakkoord als in de media beloofde minister Turtelboom om hiervan snel werk te maken. Negen maanden na datum is er nog steeds geen omzendbrief tot grote wanhoop van mensen zonder papieren en de mensen die hen ondersteunen. Regularisatie is tot nu toe de discretionaire bevoegdheid van de minister die hiervoor geen rekening moet houden met ook maar één objectief criterium. De gevoelens van frustratie en onrechtvaardigheid groeien.

Het uitblijven van de omzendbrief, ondanks beloften

van niet alleen minister Turtelboom maar ook ex-premier Leterme, is volgens sommigen het resultaat van de aanhoudende politieke crisis, volgens anderen, waaronder de minister zelf, van de onwil van de Franstalige partijen. Die zouden enkel willen tekenen voor een collectieve regularisatie. Volgens nog anderen komt de omzendbrief er niet door de onwil van minister Turtelboom zelf, die zich door het slachtoffer maken van linkse groeperingen en Waalse partijen wil verzekeren van electoraal gewin.

Het getreuzel blijft ondertussen enorme problemen creëren, zelfs voor de administratie van minister Turtelboom zelf. De architecten van de terugkeerwoningen beseffen immers maar al te goed dat het geen steek houdt gezinnen naar de terugkeerwoning te brengen die al jaren wachten op de regularisatiecriteria. Het zou hetzelfde zijn als een examen afleggen zonder de leerstof te kennen.

De facto worden er dus vandaag de dag een hele hoop gezinnen zonder papieren gedoopt in België. Ze worden niet langer opgesloten en de kans is klein dat ze terecht komen in één van de drie terugkeerwoningen die België rijk is, zeker niet als ze enigszins geïntegreerd zijn. Ondertussen echter blijven de perspectieven op een wettig verblijf zeer vaag en in afwachting daarvan is het vaak armoede troef. Uitgeprocedeerden hebben immers geen recht op werk noch op OCMW-steun. De extreme armoede onder kinderen die wij vaak zien in de steden is hiervan het resultaat.

Minister Turtelboom en de rest van de regering beseffen zeer goed dat de reeds lang beloofde omzendbrief voor velen een zeer heet hangijzer geworden is. Hoewel het lovenswaardig is dat er steeds minder kinderen worden opgesloten, valt het daarom te betreuren dat het project van de terugkeerwoningen af en toe als schaamlapje wordt gebruikt om het gebrek aan daadkrachtig en duurzaam beleid te camoufleren. Zo lazen wij ook in de regeringsverklaring van Leterme II op 14 oktober onder het hoofdstuk migratie en asiel enkel een paar zinnen over de terugkeerwoningen, terwijl er over het alsnog verschijnen van de omzendbrief niets gezegd werd.

Dit alles mag worden gelezen als een krachtige oproep aan de nieuwe regering om eindelijk en daadkrachtig van start te gaan met een duurzaam en kindvriendelijk asielbeleid. Dit houdt ook in dat de kinderen zonder papieren die zich nog in België bevinden een duidelijk en menselijk juridisch kader krijgen waarin ze hun toekomst kunnen uitbouwen en hun rechten kunnen laten gelden. Zonder deze duidelijkheid is het nieuwe project van minister Turtelboom immers een maat voor niets.