

DE VRIJHEIDSBEROVING VAN MINDERJARIGE VREEMDELINGEN

**Elisabeth Lommée
Wouter Vandenhole
Dirk Vanheule**

Inhoudstafel

Samenvatting

1. Afbakening van het onderzoeksonderwerp

2. Normatief kader

- a. toelaatbaarheid van vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen
- b. duur van vrijheidsberoving
- c. detentieomstandigheden
- d. terugwijzingsbeleid
 - i. gebrekkige voorbereiding en begeleiding in geval van terugwijzing
 - ii. onwilligheid van de administratie om gevolg te geven aan een rechterlijke beslissing tot vrijlating

3. analyse van de Belgische wetgeving en algemene praktijken

- a. toelaatbaarheid van vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen
 - i. maximale benadering
 - ii. minimale benadering
- b. duur van de vrijheidsberoving
 - i. niet-begeleide minderjarige vreemdelingen
 - ii. begeleide minderjarige vreemdelingen
- c. detentieomstandigheden
- d. terugwijzingsbeleid
 - i. voorbereiding, begeleiding en follow-up van minderjarigen bij terugkeer
 - ii. onwilligheid van de administratie om gevolg te geven aan een rechterlijke beslissing tot vrijlating

Overzicht van de voorstellen tot wijziging van een regelgevende tekst, geordend per aan te passen tekst

Samenvatting

In overeenstemming met de opdracht voor dit onderzoek worden in dit rapport oplossingen naar voor gebracht voor pijnpunten, die vanuit mensen- en kinderrechtelijk oogpunt geïdentificeerd werden in de wetgeving over de vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen en in algemene praktijken die in uitvoering van deze wetgeving worden gehanteerd. Geïsoleerde problemen in individuele gevallen of centra worden in dit rapport niet opgenomen.

Het onderzoek heeft betrekking op de *vrijheidsberoving* van *minderjarige* vreemdelingen in toepassing van de verblijfswetgeving. De situatie van volwassen vreemdelingen en die van minderjarige vreemdelingen die niet in juridische zin van hun vrijheid worden beroofd komt hier dus niet aan bod.

Bovendien worden enkel de voornaamste pijnpunten gesignaleerd, voor zover die vanuit een *strikt juridisch* perspectief problematisch zijn in het licht van de kinder- en mensenrechten. Het gaat dus niet om een exhaustieve inventaris van alle pijnpunten.

De oplossingen die naar voor worden geschoven, houden rekening met wat er op Europees en internationaal vlak van individuele staten wordt verwacht met betrekking tot de manier waarop ze, in het kader van de migratiecontrole, met minderjarige vreemdelingen omgaan. De voorstellen geven met andere woorden veelal de *minimumnorm* aan. Vaak zijn vanuit kinder- of mensenrechtelijk perspectief meer vergaande oplossingen te verkiezen, maar die zouden verplichtingen inhouden die tot op heden nog niet op min of meer dwingende manier aan staten zijn opgelegd.

a. toelaatbaarheid van de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen

De toelaatbaarheid van de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen kan op twee manieren geëvalueerd worden.

In een maximale benadering van het kinder- en mensenrechtenkader wordt gezocht naar een beleidsoptie die het meest bescherming biedt en zich het meest naar de geest van de internationale verdragen richt.

Diverse onafhankelijke rapporten bevestigen de nefaste gevolgen die een vrijheidsberoving op de ontwikkeling van deze minderjarigen heeft en het feit dat deze vrijheidsberoving niet betaamt. Het is dan ook moeilijk te verantwoorden dat een beslissing tot vrijheidsberoving in 'het belang van het kind' kan worden genomen, zoals nochtans door artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag (VRK) en artikel 37 van de wet van 12 januari 2007 (de Opvangwet) wordt vereist.

De meest wenselijke oplossing vanuit kinder- en mensenrechtelijk perspectief, is de mogelijkheid tot vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen wettelijk uit te sluiten en in hun geval gebruik te maken van de op internationaal niveau voorgestelde en uitgewerkte alternatieven. In het kader hiervan wordt voorgesteld volgende bepaling in de Vreemdelingenwet op te nemen:

Onder Titel III ter Vreemdelingenwet: Bijzondere bepalingen met betrekking tot bepaalde vreemdelingen, invoegen:

“Artikel 74/9. §1. Geen enkele minderjarige in de zin van het Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989 mag met toepassing van een bepaling van deze wet van zijn vrijheid worden beroofd. Minderjarigen mogen in geen geval met toepassing van een bepaling van deze wet van hun ouders worden gescheiden.”

In een minimale benadering van het kinder- en mensenrechtenkader, sluiten noch de internationale verdragen, noch de internationale toezichtsmechanismen de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen principieel uit. Wel dringen ze aan op een restrictieve toepassing van deze maatregel.

In een minimale benadering is niet zozeer het Belgisch wettelijk kader problematisch, maar wel de praktijk waarbij frequent zonder evaluatie van de noodzaak van de maatregel in het individuele geval tot vrijheidsberoving wordt overgegaan.

Indien slechts gekozen zou worden voor conformiteit met deze minimale benadering van het kinder- en mensenrechtenkader dienen minderjarige vreemdelingen meer rechtsbescherming te genieten, wat mogelijk is door volgende bepaling in de Vreemdelingenwet op te nemen:

Onder Titel III ter Vreemdelingenwet: Bijzondere bepalingen met betrekking tot bepaalde vreemdelingen, invoegen:

“Artikel 74/9. §1. In de gevallen waarin de wet in de vasthouding van vreemdelingen voorziet, kan een vrijheidsberoving van minderjarigen in de zin van het Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989 slechts gehanteerd worden als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur, en nadat andere, minder ingrijpende maatregelen in overweging zijn genomen, maar er concrete bewijzen voorliggen dat deze niet volstaan om het beoogde doel te bereiken.”

b. duur van de vrijheidsberoving

i. niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

Gelet op de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, die aangeeft dat de duur van de vrijheidsberoving van vreemdelingen een belangrijk element uitmaakt bij de beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel, en rekening houdend met de concrete omstandigheden waarin de minderjarige vreemdelingen in de gesloten centra in België terechtkomen, is de vaststelling dat een niet-begeleide minderjarige vreemdeling waarbij twijfel bestaat omtrent de leeftijd in de praktijk gedurende elf dagen in een dergelijk gesloten centrum kan vastgehouden worden, problematisch vanuit kinder- en mensenrechtelijk perspectief.

Er wordt voorgesteld om niet de termijn voor het bepalen van de leeftijd te veranderen doch wel de opvangmodaliteiten van de jongeren gedurende deze termijn. Gelet op hun open, maar beveiligd karakter, lenen de observatie- en oriëntatiecentra zich in de huidige stand van zaken het meest tot de opvang van deze jongeren. Rekening houdend met het principe dat minderjarigen niet samen met (potentiële) volwassenen mogen vastgehouden worden, moet ervoor gewaakt worden dat de vreemdelingen bij wie twijfel bestaat aangaande hun minderjarigheid in een afzonderlijke afdeling worden opgevangen.

Met het oog hierop wordt voorgesteld om volgende bepaling in de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (de Opvangwet) op te nemen:

Onder artikel 41, §2, na de laatste zin:

“ Gedurende tijd die nodig is om de leeftijd van de vreemdeling die verklaart minderjarig te zijn vast te stellen, wordt deze in een speciaal hiervoor voorziene afdeling van het oriëntatie- en observatiecentrum opgevangen.”

ii. Begeleide minderjarige vreemdelingen

De rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens en artikel 37 van het Kinderrechtenverdrag geven aan dat de maximumtermijnen die op dit ogenblik voor de vrijheidsberoving van vreemdelingen in het algemeen zijn vastgesteld, niet aangepast zijn aan de bijzondere situatie van begeleide *minderjarige* vreemdelingen. De vaststelling dat in de praktijk een niet in de tijd gelimiteerde vrijheidsbeperking eveneens mogelijk is, is zonder meer strijdig met het internationale kinder- en mensenrechtenkader.

Voor zover de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen nog steeds zou worden toegepast, wordt voorgesteld om in de Vreemdelingenwet een nieuw artikel 74/9 §2 in te voegen, waarin een specifieke, nader te bepalen maximumtermijn wordt vastgelegd voor de vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen, die in ieder geval korter is dan de termijnen die bepaald zijn voor volwassenen. Indien de vrijheidsberoving met het oog op de uitdrijving plaatsvindt, kan in het kader van een reeds ingezette procedure de mogelijkheid voorzien worden de termijn één maal en voor een zo kort mogelijke termijn te verlengen, doch onder zeer strikte, uitdrukkelijk in de wet opgesomde

omstandigheden. Uit de formulering van deze omstandigheden moet duidelijk blijken dat de overheid de nodige voortvarendheid aan de dag heeft gelegd, maar de uitdrijving desondanks, door omstandigheden onafhankelijk van haar wil, nog niet heeft kunnen plaatsvinden.

In het belang van de rechtsbescherming van de minderjarige, moet de beslissing tot verlenging van de vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen het voorwerp uitmaken van een automatische rechterlijke controle.

De bepaalde termijn, eventueel verlengd, moet een absolute maximumtermijn uitmaken. Eens deze termijnen verstreken zijn, moet de minderjarige vreemdeling in vrijheid worden gesteld.

c. detentieomstandigheden

In de “Tabitha-zaak” gaf het Europees Hof aan dat er een verband moet bestaan tussen de reden van vrijheidsberoving en de plaats van opsluiting en het aldaar geldende regime. Artikel 37 VRK bepaalt bovendien dat ieder kind dat van zijn/haar vrijheid beroofd is, behandeld moet worden met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon, en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd. Hieruit volgt dat het feit dat begeleide minderjarige kinderen in België in dezelfde gesloten centra opgevangen worden als volwassen vreemdelingen, onder hetzelfde regime, strijdig is met de kinder- en mensenrechten.

Voor zover op grond van een minimale benadering van het kinder- en mensenrechtenkader de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen toelaatbaar wordt geacht en gegarandeerd wordt dat de maatregel van vrijheidsberoving slechts voor een zo kort mogelijke duur wordt toegepast, is het aangewezen om **de kwaliteit van de opvang**, die overeenkomstig het kinder- en mensenrechtenkader aangepast moet zijn aan de specifieke noden van minderjarigen, **wettelijk te garanderen**.

Bij voorkeur wordt hiervoor een nieuw koninklijk besluit opgesteld dat specifiek van toepassing is op de centra waarin minderjarige vreemdelingen desgevallend opgevangen zouden worden. Alternatief en minder wenselijk kan het reeds bestaande KB van 2 augustus 2002 worden aangepast in lijn met het tekstvoorstel in de hoofdtekst van dit rapport (zie p. 21-22).

Daarnaast moet erover gewaakt worden dat de reeds wettelijk vastgelegde waarborgen ook **effectief en adequaat worden gerealiseerd**. Dit kan bijvoorbeeld door een parlementair comité in het leven te roepen, dat de situatie in de gesloten instellingen waarin minderjarige vreemdelingen verblijven periodiek evalueert, en hierover jaarlijks verslag uitbrengt aan het parlement, dan wel door deze opdracht aan een reeds bestaande instelling toe te kennen, zoals het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, en dit de nodige middelen ter beschikking te stellen om deze opdracht uit te voeren.

Tot slot moet het regime en de werking in het **INAD-centrum** wettelijk vastgelegd worden¹. Dit kan door het KB van 2 augustus 2002, dat nu het regime en de werking in de andere gesloten centra regelt, ook op het INAD-centrum van toepassing te verklaren. In die zin zal de verwijzing naar dit centrum in artikel 2, 1^e lid van het KB van 2 augustus 2002 moeten worden geschrapt.

d. terugwijzingsbeleid

- i. voorbereiding, begeleiding en follow-up van minderjarigen bij terugkeer
 - niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

In de “Tabitha-zaak” werd België veroordeeld wegens het gebrek aan begeleidings- en omkaderingsmaatregelen bij de terugwijzing van de niet-begeleide minderjarige vreemdeling in kwestie. Internationale organisaties wijzen op het belang van een grondige voorbereiding van de terugkeer, met

¹ Dit is een van de aanbevelingen in het verslag dat door de Commissie Vermeersch werd opgesteld, “Bouwstenen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid”, 31 januari 2005, p. 25.

concrete garanties op adequate opvang en verzorging in het land waar de niet-begeleide minderjarige vreemdeling naartoe gezonden wordt, een gepaste begeleiding tijdens de reis en follow-up na de terugkeer.

Er wordt voorgesteld om de bepaling in de rondzendbrief van 15 september 2005, waarbij aan een niet-begeleide minderjarige vreemdeling concrete garanties van adequate opvang en verzorging worden geboden in het land waar hij naar terugkeert of naartoe gezonden wordt, een wettelijke basis te geven, en daarenboven aan te vullen met het uitdrukkelijk verbod om de niet-begeleide minderjarige vreemdeling terug te brengen wanneer deze garanties niet kunnen worden geleverd.

Bij de uitvoering van de beslissing tot terugbrenging van een niet-begeleide minderjarige is het aan te raden om de samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) te blijven garanderen. Via haar tussenkomst kunnen immers garanties geboden worden op het vlak van voorbereiding op, begeleiding tijdens, en follow-up na de terugkeer van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling naar zijn land van herkomst of overbrenging naar een derde land, hetgeen op internationaal niveau van individuele staten wordt verwacht.

- begeleide minderjarige vreemdelingen

Om begeleide minderjarige vreemdelingen de gepaste bescherming te bieden, wordt aangeraden om onder Hoofdstuk VI: terugwijzingen en uitzettingen, Vreemdelingenwet, tussen artikel 25 en 26, volgende bepaling in te voegen:

“De uitvoering van een gedwongen terugwijzings- of uitzettingsmaatregel kan slechts plaatsvinden, nadat men aan de betrokken vreemdeling de mogelijkheid van een zelfstandige terugkeer of een programma van vrijwillige terugkeer heeft voorgesteld en hem een redelijke termijn werd toegekend om zijn terugkeer te organiseren, doch de vreemdeling op ondubbelzinnige wijze te kennen heeft gegeven hiervan geen gebruik te willen maken. Wanneer een gedwongen uitzetting een gezin met minderjarige kinderen tot voorwerp heeft, moet het belang van het kind zowel bij het nemen van de beslissing tot gedwongen uitwijzing, als bij de uitvoering ervan een eerste overweging uitmaken..”

Er wordt eveneens aangeraden de samenwerking met het IOM te blijven garanderen en eventueel de uitwerking van programma's te ondersteunen waarbij aan begeleide minderjarigen ook een individuele ondersteuning en omkadering bij terugkeer wordt geboden, aangepast aan hun specifieke vragen en noden, met aandacht voor de voorbereiding van de terugkeer, begeleiding tijdens de terugkeer en follow-up in het land naar waar het gezin naartoe wordt gezonden.

ii. onwilligheid gevolg te geven aan een rechterlijke beslissing tot vrijlating van vreemdelingen

De Dienst Vreemdelingenzaken moet zich zonder enige uitzondering en zoals het in een rechtsstaat behoort, effectief schikken naar de rechterlijke beslissingen tot vrijlating van vreemdelingen.

1. Afbakening van het onderzoeksonderwerp

In overeenstemming met de opdracht voor dit onderzoek worden in dit rapport oplossingen naar voor gebracht voor pijnpunten, die vanuit mensen- en kinderrechtelijk oogpunt geïdentificeerd werden in de wetgeving over de vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen en in algemene praktijken die in uitvoering van deze wetgeving worden gehanteerd. Geïsoleerde problemen in individuele gevallen of centra worden in dit verslag niet opgenomen.

Het onderzoek heeft betrekking op de *vrijheidsberoving* van *minderjarige* vreemdelingen in toepassing van de verblijfwetgeving. De situatie van volwassen vreemdelingen en die van minderjarige vreemdelingen die niet in juridische zin van hun vrijheid worden beroofd komt hier dus niet aan bod.

Bovendien worden enkel de voornaamste pijnpunten gesignaleerd, voor zover die vanuit een *strikt juridisch* perspectief problematisch zijn in het licht van de kinder- en mensenrechten. Het gaat dus niet om een exhaustieve inventaris van alle pijnpunten.

De oplossingen die naar voor worden geschoven, houden rekening met wat er op Europees en internationaal vlak van individuele staten wordt verwacht met betrekking tot de manier waarop ze, in het kader van de migratiecontrole, met minderjarige vreemdelingen omgaan. De voorstellen geven met andere woorden veelal *de minimumnorm* aan. Vaak zijn vanuit kinder- of mensenrechtelijk perspectief meer vergaande oplossingen te verkiezen, maar die zouden verplichtingen inhouden die tot op heden nog niet op min of meer dwingende manier aan staten zijn opgelegd.

2. Normatief kader

In dit hoofdstuk wordt het juridisch mensen- en kinderrechtelijk kader geschetst dat van toepassing is op de thema's die in dit rapport als pijnpunten worden aangeduid. Ook wordt naar internationale instrumenten verwezen die criteria bevatten met betrekking tot hoe de staten hun verplichtingen in dit kader concreet zouden moeten invullen.

Een overkoepelend principe, waarmee steeds rekening moet worden gehouden wanneer men een beslissing neemt aangaande een minderjarige, wordt vermeld in artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag van 20 november 1989. Dit artikel bepaalt dat, bij elke beslissing die op een kind betrekking heeft, het belang van het kind een eerste overweging moet uitmaken². Het principe wordt letterlijk in de Belgische rechtsorde overgenomen in de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (artikel 37), en bovendien – specifiek voor wat niet-begeleide minderjarigen betreft – nogmaals in de Programmawet van 24 december 2002, waarin de voorgedij over niet-begeleide minderjarigen wordt geregeld (artikel 2).

a. toelaatbaarheid van vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen

Eenieder heeft recht op individuele vrijheid.

Dit principe wordt gewaarborgd in artikel 5 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR)³,

² In een vonnis van 31 juli 2007 stelde de arbeidsrechtbank van Brussel met betrekking tot de directe toepasbaarheid van het VRK: “les autorités publiques belges doivent, parmi les différents moyens à leur disposition dans le cadre de la politique d’immigration, choisir les plus conformes à l’intérêt supérieur de l’enfant; lorsque le juge dispose d’un pouvoir d’appréciation, il doit en user en prenant en considération, de manière prioritaire, l’intérêt supérieur de l’enfant. En ce sens l’article 3 de la Convention a un effect direct” (p. 21)

³ Het mensenrechtencomité verklaarde in zijn *General Comment No. 8* uitdrukkelijk dat paragraaf 1 (en 4) van artikel 9 IVBPR ook van toepassing is (zijn) op een vrijheidsberoving van vreemdelingen in het kader

twee internationale verdragen waarvan de meeste bepalingen directe werking hebben in de Belgische rechtsorde⁴. De Belgische staat moet het recht op individuele vrijheid niet alleen aan zijn onderdanen garanderen, maar ook aan alle vreemdelingen die zich – legaal of illegaal – op het Belgisch grondgebied bevinden.

De artikelen 5 EVRM en 9 IVBPR hebben tot doel om individuen tegen willekeurige vrijheidsberoving te beschermen. Een vrijheidsberoving is slechts mogelijk in de limitatief opgesomde gevallen zoals vermeld in artikel 5 EVRM.

Minderjarigen hebben omwille van hun *verhoogde kwetsbaarheid* nood aan bijzondere zorg en bescherming⁵. In het licht daarvan werd in 1989 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het Verdrag voor de Rechten van het Kind aangenomen, dat op 26 januari 1990 door België werd ondertekend en op 16 december 1991 werd geratificeerd. Het Kinderrechtenverdrag (verder ook: VRK) trad ten aanzien van België in werking op 15 januari 1992.

In dit verdrag wordt eveneens het principiële recht op vrijheid gewaarborgd. Artikel 37 VRK⁶ bepaalt – naar analogie met art. 9 IVBPR en art. 5 EVRM – dat geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn of haar vrijheid mag worden beroofd. Daarenboven bepaalt art. 37 VRK dat, in het geval van een aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind, dit slechts mogelijk is wanneer die vrijheidsberoving *als uiterste maatregel* wordt gehanteerd en *voor de kortst mogelijke duur* wordt opgelegd⁷.

Op de naleving van de bepalingen van het EVRM wordt toegezien door het **Europees Hof voor de Rechten van de Mens**. De arresten van het Europees Hof zijn juridisch bindend, en geven, naast oplossingen in individuele gevallen, ook criteria aan voor de interpretatie van artikelen van het EVRM in concrete situaties ('gezag van de interpretatie').

van migratiecontrole. (Human Rights Committee, *General Comment 8, article 9* (Sixteenth session, 1982), U.N. Doc. HRI/GEN/Rev.1 at8 (1994).)

⁴ Dries Van Eeckhoutte en Arne Vandaele, "Doorwerking van internationale normen in de Belgische rechtsorde", Working Paper Nr. 33- oktober 2002, §15: "Ook voor wat betreft het EVRM moeten de nationale hoven en rechtbanken rekening houden met het feit dat dit verdrag een rechtsorde sui generis erkent. Dat betekent dat ook ons Hof van Cassatie, in navolging van de visie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, de directe werking van alle bepalingen uit het EVRM erkent." En §18: "Directe werking is echter vooral aan de orde in mensenrechtenverdragen. Onze hoogste gerechtshoven erkennen, op grond van de besproken criteria, meestal maar de directe werking van verdragen die voornamelijk burgerlijke en politieke rechten regelen, namelijk het EVRM en het IVBPR."; Mbt de directe werking van het IVBPR: zie ook Bossuyt Marc, *Op het kruispunt van recht en politiek: een persoonlijke terugblik op 35 jaar mensenrechtenbescherming*, blz. 5-6.

⁵ Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, Preambule; zie ook: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *The CPT Standards*, CPT/Inf/E (2002) 1- Rev. 2006, blz. 69, §20: "Juveniles are inherently more vulnerable than adults. In consequence, particular vigilance is required to ensure that their physical and mental well-being is adequately protected".

⁶ Met betrekking tot de directe werking van dit artikel: cfr. de beschikking van 21 september 2007 waarin de raadkamer van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Luik zich op artikel 37 VRK steunt om te besluiten dat de leefomstandigheden van het gesloten centrum te Vottem onaangepast zijn aan het welzijn en de ontwikkeling van een kind. Ook de raadkamer van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel beroept zich in een beschikking van 14 augustus 2007 op artikel 37 VRK om te besluiten dat een opsluiting van twee minderjarige kinderen in het centrum 127 gedurende 29 dagen niet overeenstemt met de vereiste dat de vrijheidsberoving van minderjarigen overeenkomstig het VRK slechts voor een "zo kort mogelijke duur" mag worden opgelegd.

⁷ Zie ook: UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice: rules 13 en 19 ("the Beijing Rules"), UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty ("the Havana Rules")

Het Hof sprak zich reeds uit over de toepassing van artikel 5 EVRM in het geval van vrijheidsberoving van *volwassen* vreemdelingen, dit zowel bij hun aankomst in een gastland, als met het oog op hun verwijdering. Voor volwassen vreemdelingen besluit het Hof, vertrekkende vanuit art. 5 §1 (f) van het EVRM, dat de redelijkheid van een vrijheidsberoving in hoofdzaak te beoordelen is in het licht van de duur ervan. De absolute noodzakelijkheid ervan is niet vereist⁸.

Voor wat de toelaatbaarheid van vrijheidsberoving van *begeleide minderjarige vreemdelingen* betreft, heeft het Hof nog niet de gelegenheid gehad om zijn positie te verduidelijken.

De verhoogde kwetsbaarheid van minderjarigen en de criteria die in artikel 37 van het Kinderrechtenverdrag worden vermeld, geven echter aan dat in het geval van een vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen in ieder geval een meer restrictieve benadering geboden is.

b. duur van de vrijheidsberoving

Ook voor wat de duur van een vrijheidsberoving betreft kan verwezen worden naar de reeds aangehaalde arresten van het **Europees Hof** (Chahal t. Verenigd Koninkrijk en Saadi t. Verenigd Koninkrijk). Voor volwassen vreemdelingen maakt de duur van de vrijheidsberoving een belangrijk element uit bij de beoordeling van de *proportionaliteit* van de opgelegde maatregel (en dus de toelaatbaarheid van de vrijheidsberoving in het concrete geval)⁹. De bijzondere kwetsbaarheid van minderjarige vreemdelingen maakt dat deze beoordeling nog strikter zal moeten gebeuren voor minderjarigen.

Artikel 37 van het Kinderrechtenverdrag bepaalt ook uitdrukkelijk dat de vrijheidsberoving van een minderjarige slecht voor een *zo kort mogelijke duur* mag opgelegd worden.

Daarnaast is in dit kader ook de rechtspraak van het **Mensenrechtencomité** relevant. Dit is het orgaan dat toeziet op de naleving van het IVBPR¹⁰. In de zaak A. t. Australië¹¹ stelt het Mensenrechtencomité dat een vrijheidsberoving van vreemdelingen ophoudt legaal te zijn, wanneer ze langer duurt dan in concreto te verantwoorden is. In de lijn hiervan benadrukt dit Comité het belang van een periodieke evaluatie van een maatregel tot vrijheidsberoving.

⁸ Europees Hof van de Rechten van de Mens, arrest nr. 22414/93 van 15 november 1996, Chahal t. Verenigd Koninkrijk en arrest nr. 13229/03 van 29 januari 2008, Saadi t. Verenigd Koninkrijk zowel voor wat vrijheidsberoving bij het binnenkomen als wat vrijheidsberoving naar aanleiding van een beslissing tot uitwijzing betreft.

⁹ Europees Hof van de Rechten van de Mens, arrest nr. 13229/03 van 29 januari 2008, Saadi t. Verenigd Koninkrijk: §70. "The principle of proportionality further dictates that where detention is to secure the fulfilment of an obligation provided by law, a balance must be struck between the importance in a democratic society of securing the immediate fulfilment of the obligation in question, and the importance of the right to liberty. The duration of the detention is a relevant factor in striking such a balance."

¹⁰ Het mensenrechtencomité is samengesteld uit 18 onafhankelijke deskundigen uit verschillende landen en heeft zich naar aanleiding van verscheidene aangelegenheden uitgesproken over de interpretatie van artikel 9§1 IVBPR in het geval van vrijheidsberoving van vreemdelingen (in het algemeen). De 'rechtspraak' van het Comité van de Rechten van de Mens is formeel gezien juridisch niet-bindend, maar heeft een groot moreel gezag en kan niet zonder meer genegeerd worden.

¹¹ Human Rights Committee, A v. Australia, Communication No. 560/1993, U.N. Doc. CCPR/C/59/D/560/1993 (1997), §9.4; "Every decision to keep a person in detention should be open to review periodically so that the grounds justifying the detention can be assessed. In any event, detention should not continue beyond the period for which the State can provide appropriate justification. For example, the fact of illegal entry may indicate a need for investigation and there may be other factors particular to the individuals, such as the likelihood of absconding and lack of cooperation, which may justify detention for a period. Without such factors detention may be considered arbitrary, even if entry was illegal."

c. detentieomstandigheden

In de uitzonderlijke gevallen waarin een vrijheidsberoving van minderjarigen toelaatbaar kan zijn, moet de maatregel, voor de korte duur waarvoor ze mag worden opgelegd, uitgevoerd worden in omstandigheden die voldoen aan bepaalde voorwaarden.

De detentieomstandigheden moeten geëvalueerd worden in het licht van de vaste rechtspraak van het Europees Hof, die bepaalt dat er een verband moet zijn tussen de reden van vrijheidsberoving enerzijds, en de plaats van opsluiting en het regime anderzijds (zie ook de Tabitha-zaak¹²).

De criteria die het Europees Comité ter preventie van foltering en andere onmenselijke en vernederende behandeling vastgelegd heeft voor de opsluiting van minderjarige delinquenten, evenals de UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty van 1990 (“The Havana Rules”) die van toepassing zijn op de vrijheidsberoving van minderjarigen die een ‘als misdrijf omschreven feit’ pleegden, kunnen hierbij *mutatis mutandis* als een absolute ondergrens gehanteerd worden¹³. Minderjarige vreemdelingen worden immers vastgehouden, zonder dat zij een ‘als misdrijf omschreven feit’ pleegden.

d. terugwijzingsbeleid

i. gebrekkige voorbereiding en begeleiding in geval van terugwijzing

Artikel 3 VRK¹⁴, artikel 10 VRK/artikel 8 EVRM/artikel 17 IVBPR¹⁵, en artikel 20 VRK¹⁶ leggen aan de Staat een bijzondere verantwoordelijkheid op bij de terugwijzing van een niet-begeleide minderjarige vreemdeling naar zijn land van herkomst of zijn overbrenging naar een derde land.

Het terugwijzingsbeleid ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen moet geëvalueerd worden in het licht van de uitspraak van het Europees Hof in de “Tabitha-zaak” en de richtlijnen van het VN-kinderrechtencomité. In zijn General Comment No. 6 (2005) stelt het VN-kinderrechtencomité dat een terugwijzing naar het land van oorsprong enkel georganiseerd kan worden, wanneer deze terugkeer in het belang van het kind is. Wanneer er geen ouders of leden van de uitgebreide familie aanwezig zijn, kan de terugkeer enkel plaatsvinden, wanneer concrete maatregelen zijn genomen met betrekking tot een effectieve opvang van de minderjarige in het land van oorsprong.

Artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en het gegeven dat ook begeleide minderjarige vreemdelingen uiterst kwetsbaar zijn, leggen ook in het geval van hun terugwijzing bijzondere verplichtingen aan de staten op.

ii. Onwilligheid van de administratie om gevolg te geven aan een rechterlijke beslissing tot vrijlating

België werd herhaaldelijk door het Europees Hof veroordeeld nadat vastgesteld werd dat in ons land geen gevolg wordt gegeven aan een rechterlijke beslissing, waarbij de vrijlating van vastgehouden vreemdelingen wordt bevolen. Deze onwilligheid werd vastgesteld, zowel wanneer de beslissing betrekking had op de vrijlating van minderjarigen, als wanneer de beslissing de vrijlating van volwassen vreemdelingen beoogde.

¹² Europees Hof van de Rechten van de Mens, arrest nr. 13178/03 van 12 oktober 2006, Mubilanzila Mayeke en Kaniki Mitunga t. België.

¹³ Zie ook de CPT Standards, supra voetnoot 4.

¹⁴ Art. 3 VRK bepaalt dat bij elke beslissing die op minderjarige kinderen betrekking heeft, het belang van het kind een eerste overweging moet uitmaken.

¹⁵ In die drie bepalingen wordt het belang van gezinshereniging benadrukt.

¹⁶ Art. 20 VRK bepaalt dat een staat bijzondere bescherming en bijstand moet verlenen aan kinderen die zich buiten hun gezin bevinden.

Voor wat *minderjarigen* betreft, kan verwezen worden naar de zaak Tabitha, waarin België veroordeeld werd wegens een schending van artikel 5, §4 EVRM, dat aan eenieder die van zijn vrijheid beroofd is het recht op een effectief hoger beroep garandeert.

In een verslag dat het Mensenrechtencomité in 2004 over de situatie in België opmaakte¹⁷ en in de zaak Riad en Idiab t. België waarin het Europees Hof op 24 januari 2008 uitspraak deed, werd deze onwilligheid in het geval van een vrijheidsberoving van *volwassen* vreemdelingen vastgesteld en veroordeeld.

Het is essentieel in een democratische rechtsstaat dat ook de overheid zich houdt aan de in het land geldende rechtsregels.

3. analyse van de Belgische wetgeving en algemene praktijken

a. toelaatbaarheid van vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen

Begeleide minderjarige vreemdelingen kunnen in België, net als volwassen vreemdelingen, in gesloten centra worden vastgehouden. Er zijn geen afzonderlijke wettelijke bepalingen, noch criteria voorzien voor de toepassing van een vrijheidsberoving in het geval van begeleide minderjarige vreemdelingen (of gezinnen met minderjarige kinderen). Deze is mogelijk in drie gevallen:

- bij het binnenkomen van het grondgebied: vrijheidsberoving aan de grens van vreemdelingen die het grondgebied trachten binnen te komen, zonder evenwel aan de toelatingsvoorwaarden te voldoen, en die aan de grens asiel aanvragen (vrijheidsberoving voor de duur van de asielprocedure mogelijk), of wanneer zij geen asiel aanvragen, in afwachting van hun repatriëring (art. 52/4, artikel 54 §2, artikel 74/5 van de Vreemdelingenwet);

- in het kader van de Dublinprocedure: d.i. met het oog op de overdracht van een kandidaat-vluchteling naar de EU-lidstaat die, in toepassing van de Conventie van Dublin, verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Een vrijheidsberoving is ook mogelijk tijdens de fase waarin de verantwoordelijke Staat wordt geïdentificeerd (art. 51/5, §1 en §3 van de Vreemdelingenwet);

- vrijheidsberoving met het oog op de verwijdering van de (begeleide minderjarige) vreemdeling (art. 7, art. 8bis §4, art. 25, art. 27 §3, art. 74/5, art. 74/6 van de Vreemdelingenwet).

Ook in de praktijk wordt er niet steeds anders met de beslissing tot vrijheidsberoving omgegaan wanneer deze betrekking heeft op begeleide minderjarige vreemdelingen (of gezinnen met minderjarige kinderen).

In ons land wordt de beslissing tot vrijheidsberoving in het kader van de migratiecontrole niet door een juridisch orgaan, maar wel door een administratie genomen, met name de Dienst Vreemdelingenzaken (wat een verlies aan garanties op een onpartijdige en onafhankelijke beslissing met zich meebrengt).

Er zijn twee manieren om het kinder-en mensenrechtenkader te benaderen: in een minimale benadering gaat men op zoek naar de absolute ondergrens, namelijk die handelwijze die nog net mogelijk is om niet strijdig te zijn met de internationaal erkende kinder-en mensenrechten. In een maximale benadering wordt gezocht naar een praktijk die het meest bijdraagt tot de bescherming van de rechten zoals die in de verschillende kinder-en mensenrechteninstrumenten worden opgesomd, dit is de oplossing die het meest in het verlengde van de geest van de verdragen ligt.

¹⁷ Human Rights Commission, *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Belgium*, 12/08/2004. CCPR/CO/81/BEL, §17.

i. maximale benadering

In het normatief kader werd reeds verwezen naar het principe dat bij elke beslissing die ten aanzien van een minderjarige wordt genomen, diens belang een eerste overweging moet uitmaken.

Dat de beslissing om een begeleide minderjarige van zijn vrijheid te beroven, louter omwille van zijn administratief statuut, in zijn belang *kan* worden genomen, is echter moeilijk te verantwoorden. Verschillende onafhankelijke nationale en internationale rapporten bevestigen de nefaste gevolgen van een vrijheidsberoving op de ontwikkeling van minderjarige vreemdelingen en het feit dat deze vrijheidsberoving niet hoort¹⁸.

De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) pleit er al jaren voor om minderjarige asielzoekers niet vast te houden. In 1999 heeft het UNHCR richtlijnen uitgebracht, waarvan richtlijn 6 specifiek betrekking heeft op de opsluiting van deze categorie van vreemdelingen. Deze richtlijn laat geen ruimte voor interpretatie: “**minors who are asylum-seekers should not be detained**” (oorspronkelijke onderlijn). In een nota die de UNHCR in mei 2007 aan de politieke partijen heeft verzonden, wordt geschreven dat de opsluiting van asielzoekers in ieder geval onwenselijk is, zeker wanneer het kwetsbare personen betreft, zoals kinderen, niet-begeleide minderjarigen en mensen die nood hebben aan medische of psychologische zorg. Dit werd nogmaals herhaald in een politieke nota van deze organisatie in oktober 2007.

Voor wat *niet-begeleide* minderjarige vreemdelingen betreft (hierna ook: NBMV) werd door de Belgische overheid de onaanvaardbaarheid van een vrijheidsberoving reeds erkend. In het regeerakkoord van 2003 bevestigde de overheid de intentie om niet-begeleide minderjarigen voortaan niet meer in gesloten centra op te vangen, maar wel in beveiligde instellingen, die aangepast zijn aan hun leeftijd. De realisatie van dit voornemen liet enigszins op zich wachten, en op 12 oktober 2006 werd België door het Europees Hof veroordeeld naar aanleiding van de opsluiting van een niet- begeleide minderjarige vreemdeling in een gesloten centrum dat voorzien was voor de opsluiting van illegale volwassenen, onder hetzelfde regime. Het Hof besloot dat een opsluiting van een NBMV onder die omstandigheden niet aangepast was aan de bijzondere kwetsbaarheid van deze minderjarige, en een ‘onmenselijke behandeling’ uitmaakt in de zin van artikel 3 EVRM. In de wet van 12 januari 2007 werd het in het regeerakkoord van 2003 genomen voornemen om NBMV in specifieke centra op te vangen uiteindelijk wettelijk geregeld¹⁹.

Ook voor begeleide minderjarige vreemdelingen is het, vanuit een kinder- en mensenrechtelijk perspectief, veruit de meest wenselijke oplossing om hen niet meer in gesloten instellingen vast te houden (cfr. de reeds aangehaalde nefaste gevolgen op de ontwikkeling van de minderjarige in het licht van het principe van ‘het belang van het kind’).

In een maximale benadering van het mensenrechtenkader moet de opsluiting van begeleide minderjarige vreemdelingen wettelijk uitgesloten worden, en maximaal gebruik gemaakt worden van de bestaande alternatieven voor detentie, zoals voorgesteld en uitgewerkt in verschillende internationale documenten²⁰.

¹⁸ Europees Parlement, Commissie voor burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, *The conditions in centres for third country nationals with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, december 2007, Country review files, Belgium, p. 59: “The detention of families with children is particularly harmful, especially in view of the consequences this detention may have on them (psychological impact, de-structuring of the family, or of the child).”; SumResearch, *Studie naar de alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra*, april 2007, blz. 19, “Het uitgangspunt is dat men een kind niet opsluit. Er is een zeer grote ethnische verontwaardiging tegen de vasthouding van kinderen en er is een zeer grote maatschappelijke consensus dat het vasthouden van kinderen niet betaamt.”, en verder “(het vermijden dat kinderen worden opgesloten) ... is niet alleen een morele plicht, het gaat om een fundamentele overtuiging: een kind opsluiten omwille van niet-legaal verblijf van de ouder(s) is buiten proportie en nefast voor de ontwikkeling van dit kind.”

¹⁹ Minderjarige vreemdelingen worden voortaan eerst in oriëntatie- en observatiecentra opgevangen, van waar ze verder doorstromen naar andere (eveneens open) centra (zie verder).

²⁰ UNHCR, “Legal and Protection Policy Research Series, Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees”, POLAS/2006/3; ECRE, “Research Paper on Alternatives to Detention. Practical

ii. minimale benadering

In een minimale benadering van de kinder- en mensenrechten kan niet zomaar gesteld worden dat het Belgisch *wettelijk kader* waarin de mogelijkheid wordt voorzien om begeleide minderjarige kinderen van hun vrijheid te beroven, op zich in strijd is met de internationaal geldende normen.

Wel is de praktijk, met name de *manier waarop in België met deze mogelijkheid van vrijheidsberoving omgegaan wordt* problematisch vanuit mensen- en kinderrechtelijk oogpunt.

Om toelaatbaar te zijn in het licht van artikel 5 EVRM en artikel 9 IVBPR, moet de vrijheidsberoving in overeenstemming zijn met de nationale wet, en mag ze niet arbitrair zijn.

We stellen vast dat het frequent voorvalt dat er tot vrijheidsberoving van vreemdelingen, minderjarigen of volwassenen wordt besloten, zonder dat de individuele omstandigheden van de zaak worden bestudeerd, of zonder dat er alternatieve maatregelen worden besproken of de haalbaarheid hiervan wordt geëvalueerd.²¹ (dit is voornamelijk het geval bij een vrijheidsberoving in het kader van de Dublinprocedure²²).

In het licht van het artikel 37 van het Kinderrechtenverdrag, kan de vrijheidsberoving van minderjarigen slechts als ultieme maatregel toegepast worden. Dit veronderstelt een bijzondere terughoudendheid vanwege de bevoegde overheid, en met name dat, alvorens tot vrijheidsberoving te beslissen, moet nagegaan worden of dit in het concrete geval wel noodzakelijk is, en dit slechts kan nadat men eerst andere middelen, die minder indringend zijn, in overweging heeft genomen, doch deze in het individuele geval onvoldoende werden bevonden om het beoogde doel te bereiken. Het feit dat in België frequent tot vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen wordt besloten zonder dat deze dubbele afweging wordt gemaakt, is strijdig met de internationale kinder- en mensenrechten.

De oplossing kan er in geen geval in bestaan om kinderen van hun ouders te scheiden en enkel de ouders (of een van hen) in hechtenis te nemen,²³ wat in strijd zou zijn met het recht op gezinsleven dat zowel in het EVRM, het IVBPR als in het Kinderrechtenverdrag wordt gegarandeerd.

Om minderjarige vreemdelingen voldoende rechtsbescherming te bieden en een correcte toepassing van de mogelijkheid tot vrijheidsberoving door de Dienst Vreemdelingenzaken te garanderen, is het aan te raden om specifieke artikelen in de Vreemdelingenwet op te nemen die *uitdrukkelijk* de *criteria* bevatten die in acht moeten genomen worden om tot vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen te kunnen overgaan.

Op die manier zal aan de minderjarige vreemdeling niet alleen meer bescherming geboden worden op het ogenblik waarop al dan niet tot diens vrijheidsberoving zal worden beslist. Ook zal dit de controle van de

alternatives to the administrative detention of asylum seekers and rejected asylum seekers”, September 1997, http://www.ecre.org/resources/research_paper/338.

²¹ Kinderrechtencommissariaat, Persbericht van 1 oktober 2007, *Schrijvende situatie van ‘kinderen zonder papieren’ dringend verbeteren*. Caritas International, *Vluchtschrift juli, augustus, september 2007*, Beys, M. “De stand van zaken betreffende Dublin. Gebruiksaanwijzing voor de verordening 343/2003 en enkele uitwegen om de onbillijke toepassing ervan tegen te gaan.”, blz. 13, II.3.6: Banalisering van de detentie.

²² Aide aux personnes déplacées, Caritas International, Centre Social Protestant, CIRE, jesuit Refuge Service Belgium, Ligue des Droits de l’Homme, Médecins sans frontières, MRAX, Point d’appui, Service Social de solidarité socialiste, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Note des ONG de visiteurs en centres fermés pour étrangers- Délégation de députés européens, Visite du 11 octobre 2007*, p. 5.: “Nous rencontrons cépendant des personnes qui sont d’accord, ou même souhaitent se rendre dans le pays de destination qui sont tout de même détenues.”; ook Sumresearch, *Studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra*, februari 2007, blz. 37: “Sinds 2005 worden alle personen die onder de Dublinreglementering vallen systematisch vastgehouden voor de overdracht naar een andere lidstaat.”

²³ Praktijk die bijvoorbeeld in Nederland, in het kader van vrijheidsberoving met het oog op de verwijdering van een gezin, wordt gehanteerd.

toelaatbaarheid van de vrijheidsbenemende maatregel door een rechterlijke instantie achteraf vergemakkelijken.

Het invoegen van een dergelijke bepaling ligt trouwens in de lijn van internationale en Europese richtlijnen.

Voor wat de **vrijheidsberoving van asielzoekers** betreft, kan o.a. verwezen worden naar de Aanbeveling (2003)5, die op 16 april 2003 door het Comité van Ministers²⁴ van de Raad van Europa werd aangenomen²⁵ (en waarin quasi integraal het standpunt van het Uitvoerend Comité van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties wordt overgenomen): het Comité van Ministers benadrukt enerzijds het uitzonderlijk karakter van een vrijheidsberoving van asielzoekers bij hun aankomst in een land van de Europese lidstaat²⁶. Specifiek met betrekking tot de vrijheidsberoving van *minderjarige* vreemdelingen wordt gesteld dat zij in principe niet vastgehouden mogen worden, tenzij dit *een ultieme maatregel* uitmaakt, en slechts voor een *zo kort mogelijke termijn*.

Voor wat de **vrijheidsberoving met het oog op de verwijdering** van vreemdelingen betreft, zijn op 4 mei 2005 door de Comité van Ministers binnen de Raad van Europa 20 richtlijnen vastgelegd, waarmee het Comité een kader wil schetsen dat "goede gebruiken" ("good practices") aangeeft die bij het uitzetten van vreemdelingen door de lidstaten gehanteerd zouden moeten worden²⁷. In richtlijn 6 benadrukt het Comité de restrictieve houding die ten aanzien van de vrijheidsberoving van vreemdelingen (in het algemeen, en dus des te meer wanneer het om minderjarigen gaat) moet aangenomen worden²⁸: de vrijheidsberoving kan slechts bevolen worden na een zorgvuldig onderzoek van de noodzaak ervan in het concrete geval, en nadat vastgesteld werd dat andere, niet-vrijheidsberovende maatregelen, niet volstaan om de terugkeer van de vreemdeling te verzekeren.

Voor wat de specifieke situatie van vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen en families met het oog op de terugwijzing betreft, wordt in richtlijn 11 het principe herhaald dat deze enkel als uiterste

²⁴ Het Comité van Ministers is het besluitvormingsorgaan binnen de Raad van Europa, en is samengesteld uit de ministers van buitenlandse zaken van de lidstaten van de Raad van Europa of hun in Straatsburg gevestigde afgevaardigden (ambassadeurs of gevestigde vertegenwoordigers). Ook België is hierin dus vertegenwoordigd. Een van de bevoegdheden van het Comité van Ministers is het aannemen van aanbevelingen in materies waarin de Raad tot een gezamenlijk beleid in de verschillende lidstaten wil komen.

²⁵ Raad van Europa, Recommendation Rec(2003)5 on measures of detention of asylum seekers, 16 april 2003.

²⁶ Voor wat *volwassen* vreemdelingen betreft, kan een vrijheidsberoving slechts in vier limitatief opgesomde gevallen plaatsvinden en na een zorgvuldige evaluatie van de noodzakelijkheid in het individuele geval.

²⁷ De richtlijnen zijn opgesteld naar aanleiding van een Aanbeveling van de Parlementaire Assemblee (Aanbeveling 1547(2002)). Op grond van deze Aanbeveling gaf het Comité gaf CAHAR (the Ad hoc Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons) de opdracht om in samenwerking met een werkgroep bestaande uit acht internationale experts een ontwerptekst houdende 20 richtlijnen met betrekking tot de gedwongen terugkeer te maken. Deze richtlijnen werden vervolgens op 4 mei 2005 door het Comité van Ministers aangenomen. De richtlijnen zijn op zich niet bindend, maar, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, hebben alle lidstaten van de Raad van Europa – en dus ook België – de 20 richtlijnen zonder enig voorbehoud aanvaard.

²⁸ "Conditions under which detention may be ordered: 1. a person may only be deprived of his/her liberty, with a view to ensuring that a removal order will be executed, if this is in accordance with a procedure prescribed by law and if, after a careful examination of the necessity of deprivation of liberty in each individual case, the authorities of the host state have concluded that compliance with the removal order cannot be ensured as effectively by resorting to non-custodial measures such as supervision systems, the requirement to report regularly to the authorities, bail or other guarantee systems." Het Comité van Ministers is strenger dan het Europees Hof van de Rechten van de Mens, als het op vrijheidsberoving van vreemdelingen met het oog op hun uitwijzing aankomt. Het Comité benadrukt het belang van de 'absolute noodzaak' van een vrijheidsberoving in het concrete geval, en stelt dat deze vrijheidsberoving, zelfs in het geval zij voor volwassenen wordt besloten, slechts als ultieme maatregel mag worden toegepast.

maatregel en voor zo kort mogelijke periode van hun vrijheid mogen worden beroofd.

Teneinde in de verschillende lidstaten van Europa tot een gemeenschappelijk beleid te komen inzake de terugkeer van illegale vreemdelingen, wordt momenteel aan een Europese richtlijn (dus een bindend instrument) gewerkt. De teksten die in het kader hiervan reeds gepubliceerd werden, geven op bepaalde punten aan welke richting de uiteindelijke richtlijn zal uitgaan.

Voor wat de vrijheidsberoving van families en minderjarige kinderen betreft, werd in de tekst die op 1 september 2005 door de Europese Commissie werd neergelegd²⁹ in artikel 15 gesteld dat bijzondere aandacht besteed moet worden aan de situatie van kwetsbare groepen. Lidstaten moeten zich ervan vergewissen dat minderjarigen niet in hechtenis worden genomen in omstandigheden die doen denken aan de omstandigheden in een gevangenis.

De commissie voor burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken binnen het Europees Parlement, die in antwoord op het voorstel op 20 september 2007 zijn verslag neerlegde, stelde voor om een artikel 15 bis in te voegen, waarin expliciet wordt bepaald dat de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige kinderen slechts als uiterste maatregel en voor een zo kort mogelijke duur mag worden toegepast.

Intussen sprak ook de Raad zich over het voorstel uit. In de tekst die zij op 25 maart 2008 neerlegden, bleef de bepaling dat families met minderjarige kinderen slechts als uiterste maatregel en voor een zo korte mogelijke duur mogen vastgehouden worden, onveranderd (cfr. art. 15.a.1)³⁰.

Voorstel:

Gelet op wat hierboven is uiteengezet, wordt het volgende voorgesteld:

* in hoofdorde, vanuit een maximale benadering van het kinder- en mensenrechtenkader:

Onder Titel III ter Vreemdelingenwet: Bijzondere bepalingen met betrekking tot bepaalde vreemdelingen, invoegen:

“Artikel 74/9. §1. Geen enkele minderjarige, in de zin van het Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989, mag met toepassing van een bepaling van deze wet van zijn vrijheid worden beroofd. Minderjarigen mogen in geen geval met toepassing van een bepaling van deze wet van hun ouders worden gescheiden.”

* in subsidiaire orde, vanuit een minimale benadering van het kinder- en mensenrechtenkader:

Onder Titel III ter Vreemdelingenwet: Bijzondere bepalingen met betrekking tot bepaalde vreemdelingen, invoegen:

“Artikel 74/9. §1. In de gevallen waarin de wet in de vasthouding van vreemdelingen voorziet, kan een vrijheidsberoving van minderjarigen in de zin van het Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989 slechts gehanteerd worden als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur, en nadat eerst andere, minder ingrijpende maatregelen, in overweging zijn genomen, maar er concrete bewijzen voorliggen dat deze niet volstaan om het beoogde doel te bereiken.”

²⁹ Commission of the European Communities, Brussels 1.9.2005, COM (2005)391final, Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.

³⁰ Voor wat de vrijheidsberoving met het oog op de uitwijzing in het algemeen betreft, benadrukt de tekst dat het gebruik van deze maatregel beperkt moet worden en gebonden is aan het principe van proportionaliteit. Er kan slechts tot vrijheidsberoving overgegaan worden, wanneer dit noodzakelijk is om de terugkeer voor te bereiden of het uitwijzingsbevel uit te voeren, en wanneer minder indringende maatregelen in casu niet afdoende zouden zijn. (11) Ook voor wat de vrijheidsberoving van volwassenen betreft, wordt uitdrukkelijk vermeld dat deze slechts voor een zo kort mogelijke periode opgelegd kan worden (art. 14).

b. duur van de vrijheidsberoving

i. niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

Sinds de wet d.d. 12 januari 2007 (de Opvangwet) kunnen niet-begeleide minderjarigen in principe niet meer in gesloten centra terecht komen. Zij worden nu, nadat ze worden aangetroffen, in observatie- en oriëntatiecentra opgevangen; dit zijn open centra, die aangepast zijn aan de specifieke noden die niet-begeleide minderjarige vreemdelingen bij hun eerste opvang hebben. Van hieruit worden ze rechtstreeks overgebracht naar de opvangstructuren die, afhankelijk van de juridische procedure waar zij voor kiezen (een asielpcedure of een andere), bevoegd zijn voor hun verdere begeleiding.

Een bepaalde categorie niet-begeleide minderjarige vreemdelingen kan echter wel nog van zijn vrijheid worden beroofd. Dit zijn de vreemdelingen die verklaren minderjarig te zijn, doch bij wie twijfel bestaat aangaande die minderjarigheid. Met betrekking tot deze personen moet, binnen de drie werkdagen na hun aankomst aan de grens, een leeftijdsbepaling plaatsvinden. Indien dit onderzoek wegens onvoorzien omstandigheden niet binnen deze termijn kan plaatsvinden, kan de termijn uitzonderlijk verlengd worden met nog eens drie werkdagen, hetgeen – rekening houdend met weekends en feestdagen – in de praktijk kan resulteren in een opsluiting tot 11 kalenderdagen (art. 41, §2 Opvangwet).

Voor het Europees Hof maakt de duur van de vrijheidsberoving een element uit om de proportionaliteit (en dus toelaatbaarheid) van een vrijheidsberoving te evalueren³¹. Dit principe, dat in een zaak waarbij over de vrijheidsberoving van een volwassen vreemdeling werd geoordeeld werd bevestigd, moet strikter toegepast worden op de situatie van vrijheidsberoving van niet-begeleide (potentieel) minderjarige vreemdelingen. De bijkomende vaststelling dat deze niet-begeleide potentiële minderjarigen in dezelfde gesloten centra als volwassenen terecht komen (die volkomen onaangepast zijn, gelet op hun verhoogde kwetsbaarheid), onder hetzelfde regime, draagt bij tot de conclusie dat een opsluiting tot 11 dagen problematisch kan zijn vanuit een mensen-/kinderrechtenperspectief.

Het is niet aangewezen om de wettelijk voorziene termijnen voor de uitvoering van de testen tot leeftijdsbepaling te reduceren. Naast de vaststelling dat de opsluiting van een potentiële NBMV gedurende 11 kalenderdagen problematisch kan zijn vanuit mensen-/kinderrechtelijk standpunt, bestaat er immers discussie over het feit dat tot op de dag van vandaag enkel fysieke testen uitgevoerd teneinde de leeftijd van de betrokken vreemdelingen te bepalen. De accuraatheid van de resultaten van deze testen wordt betwist. Nationale en internationale mensenrechtenorganisaties pleiten ervoor om naast fysieke testen ook psycho-affectieve testen af te nemen. Indien in de toekomst deze psycho-affectieve testen bijkomend zouden uitgevoerd worden (waartoe de mogelijkheid ook in het KB van 22 december 2003, waarin de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen wordt geregeld, en in de rondzendbrief van 19 april 2004 betreffende de plaatsing onder de hoede van de dienst voogdij en de identificatie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, wordt voorzien³²), zal dit de duur van de periode die nodig is om de leeftijd te bepalen wellicht nog verlengen.

Voorstel:

De voorkeur gaat uit naar het voorstel om niet de termijn, doch wel de opvangmodaliteiten van deze vorm van vrijheidsbeperking te wijzigen. Wanneer er twijfel bestaat aangaande de minderjarigheid van een persoon, moet hij/zij in afwachting van de resultaten van de testen die uitsluitsel moeten geven, voorlopig in een opvangstructuur opgevangen worden, die meer aangepast is aan de noden van de niet-begeleide *minderjarige* vreemdeling die hij zou kunnen zijn.

³¹ Europees Hof van de Rechten van de Mens, arrest nr. 13229/03 van 29 januari 2008, Saadi t. Verenigd Koninkrijk.

³² Art. 3§2 van het KB van 22 december 2003 tot uitvoering van Titel XIII, Hoofdstuk 6 “Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen” uit de programmawet van 24 december 2002. art. M2 van de rondzendbrief van 19 april 2004 betreffende de plaatsing onder de hoede van de dienst voogdij en de indentificatie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.

Vanuit die optiek wordt voorgesteld om aan deze categorie van personen het voordeel van de twijfel te gunnen en ook hen tijdelijk in een observatie- en oriëntatiecentrum op te vangen. Deze centra bieden het voordeel dat ze aangepast zijn aan de specifieke behoeften van een NBMV, maar tegelijk ook beveiligd zijn en dus bescherming bieden tegen misbruiken van buitenaf. Een opvang in een volledig open centrum zou mensensmokkelaars ertoe kunnen aanzetten de jongeren die ze overbrengen bij hun ontdekking te doen verklaren dat ze minderjarig te zijn, zodat ze naar een open centrum zouden overgebracht worden, om hen van daaruit opnieuw te kunnen oppikken.

Tegelijk is het wenselijk dat deze personen gescheiden worden van de groep niet-begeleide minderjarige vreemdelingen waaromtrent geen twijfel bestaat omtrent de leeftijd, gelet op het principe dat minderjarigen (in dit geval extreem kwetsbare minderjarigen) gescheiden opgevangen moeten worden van volwassenen (in dit geval 'potentieel' volwassenen).

Derhalve wordt voorgesteld om volgende bepaling in de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen op te nemen:

Onder artikel 41 §2, na de laatste zin:

“Gedurende tijd die nodig is om de leeftijd van de vreemdeling die verklaart minderjarig te zijn vast te stellen, wordt hij in een speciaal hiervoor voorziene afdeling van een oriëntatie- en observatiecentrum opgevangen.”

ii. begeleide minderjarige vreemdelingen

Voor de vasthouding van begeleide minderjarige vreemdelingen zijn dezelfde maximumtermijnen voorzien als deze die gelden in het geval van vasthouding van volwassen vreemdelingen.

De maximumtermijn van vrijheidsberoving is in principe twee maanden, doch deze kan verlengd worden tot vijf maanden, wanneer er aan bepaalde voorwaarden is voldaan of zelfs tot acht maanden, wanneer dit voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid noodzakelijk wordt geacht.

We stellen vast dat in de praktijk ook een niet in de tijd gelimiteerde vrijheidsberoving mogelijk is. Wanneer een persoon vastgehouden wordt met het oog op zijn teruggrijping, wordt na elke mislukte poging van teruggrijping door de Dienst Vreemdelingenzaken een nieuwe beslissing tot vrijheidsberoving genomen³³. Op die manier wordt de teller na elke mislukte poging weer op nul gezet³⁴.

Gelet op de hierboven vermelde rechtspraak van het Europese Hof van de Rechten van de Mens – met name dat de redelijkheid van een vrijheidsberoving mede bepaald wordt door de duur van de opsluiting – en artikel 37 van het Kinderrechtenverdrag, dat bepaalt dat de vrijheidsberoving van minderjarigen enkel mogelijk is *voor de kortst mogelijke duur*, is de in de Vreemdelingenwet bepaalde duur problematisch in het geval van de vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen. Ook het bestaan van de mogelijkheid van een niet in de tijd gelimiteerde vrijheidsberoving is strijdig met de kinder- en mensenrechten.

³³ Een aantal teksten vermelden dat hetzelfde zou gebeuren wanneer vreemdelingen overgeplaatst worden van het ene gesloten centrum naar het andere. Zie o.m. Kinderrechtencommissariaat 2007, “Kinderen Zonder Status zijn nog geen kinderen zonder statuut”, bijdrage in het open forum “Kinderen, vrijheidsbeperking en vrijheidsberoving”, georganiseerd door de Kinderrechtencoalitie; Beweging voor Kinderen Zonder Papieren, Interview met Jozef Hertsens d.d. 23/04/2008. <http://antwerpen.indymedia.org/news/2008/04/15165.php>

³⁴ Zie ook: UN Committee against Torture, Conclusions and recommendations: Belgium, 27/05/2003: “The Committee is concerned about: (...) (f) The possibility of extending the detention of foreigners for as long as they do not cooperate in their repatriation, (...)”

Voorstel:

Voor zover de minimale benadering van het kinder-en mensenrechtenkader wordt onderschreven en besloten wordt om de praktijk van vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen te blijven toepassen, is het aan te raden om in de Vreemdelingenwet specifieke wettelijke maximumtermijnen op te nemen die in het geval van een vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen gehanteerd moeten worden. Gelet op de inherente kwetsbaarheid van minderjarigen moeten de maximumtermijnen in ieder geval *korter* zijn dan de termijnen die bepaald zijn voor de vrijheidsberoving van volwassenen.

De vooropgestelde termijn (in geval van vrijheidsberoving met het oog op de uitdrijving eventueel verlengbaar, zie verder) moet tegelijkertijd een absolute maximumtermijn inhouden, die onder geen beding overschreden mag worden, ook niet wanneer bv. pogingen om het gezin gedwongen uit te zetten mislukken.

In elk geval zal de maximumtermijn nog steeds de uitzondering moeten vormen en het principe dat de vrijheidsberoving 'zo kort mogelijk' moet zijn als uitgangspunt moeten worden gehanteerd.

Om de gepaste maximumtermijn voor de vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen te bepalen, kunnen volgende vaststellingen/aanbevelingen in rekening worden gebracht of als richtlijn dienen:

- Onafhankelijke rapporten die de situatie van minderjarige vreemdelingen in gesloten instellingen beschrijven zijn het er zonder uitzondering over eens dat een vrijheidsberoving nefaste gevolgen heeft voor de (fysieke en mentale) ontwikkeling van de minderjarigen, die erger worden naarmate de vrijheidsberoving voortduurt. De verhoogde impact die de vrijheidsberoving op kinderen heeft moet worden meegenomen in de bepaling van de maximumtermijn.

- In een recente uitspraak van de raadkamer van Brussel van 14 augustus 2007, werd besloten dat de vrijheidsberoving van twee minderjarige kinderen gedurende 29 dagen in het gesloten centrum 127bis, gelet op hun jonge leeftijd (2 en 6 jaar) en de leefomstandigheden die onaangepast waren aan de behoeften van kinderen, strijdig was met art. 37 VRK.

- In Aanbeveling 1547 (2002) van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, waarin aanbevelingen geformuleerd worden met betrekking tot de procedure bij uitwijzing van vreemdelingen (volwassenen en minderjarigen), wordt aan Staten aangeraden om deze vrijheidsberoving te beperken tot een periode van maximum één maand. De duur van een vasthouding in de transitzone mag niet langer zijn dan 15 dagen.

- In Nederland werd door de staatssecretaris van Justitie op 29 januari 2008 een brief verzonden aan de Tweede Kamer, waarmee het beleid met betrekking tot vasthouding van gezinnen met kinderen wordt bijgestuurd. Hieruit volgt dat een vrijheidsberoving van gezinnen met het oog op hun uitwijzing in principe niet meer langer zal duren dan 14 dagen (termijn die verlengd kan worden, wanneer de uitzetting door toedoen van de vreemdelingen zelf geen doorgang kan vinden). Vóór deze periode zijn enkel vrijheids- 'beperkende' maatregelen mogelijk, zoals bijvoorbeeld een intensieve meldingsplicht.

Voor wat de vrijheidsberoving aan de grens betreft, wanneer geen asielaanvraag wordt ingediend of wanneer die op korte termijn wordt afgewezen, en er een mogelijkheid is om het vertrek snel te realiseren, mogen gezinnen met kinderen in Nederland slechts gedurende een maximumtermijn van vier weken van hun vrijheid worden beroofd (eveneens slechts verlengbaar indien de uitzetting niet kan plaatsvinden door toedoen van de vreemdelingen).

- Het onderzoeksbureau SumResearch stelde in het eerder vermeld verslag dat in mei 2007 werd neergelegd voor om de duur van de vrijheidsberoving van gezinnen met kinderen met het oog op een repatriëring te beperken tot maximum één maand. Een verlenging van de vrijheidsberoving zou mogelijk zijn, maar dit zou door de Dienst Vreemdelingenzaken via een gemotiveerde aanvraag aan de raadkamer moeten worden voorgelegd. De verlenging zou enkel aangevraagd kunnen worden op grond van het argument dat de noodzakelijke documenten binnen een duidelijke termijn kunnen worden bekomen, of een repatriëringspoging onmogelijk gemaakt werd door het verzet van het gezin. Na deze verlenging zou nog eenmaal een verlenging mogelijk zijn, maar enkel wanneer daadwerkelijk verzet bij de repatriëringspoging de enige reden van niet-repatriëring zou zijn.

Er wordt aangeraden om een maximumtermijn in te voegen die zoveel mogelijk in de tijd wordt beperkt³⁵ en in ieder geval korter is dan de nu voorziene maximumtermijnen voor de vrijheidsberoving van volwassen vreemdelingen. Wanneer de vrijheidsberoving met het oog op de uitdrijving plaatsvindt, kan de mogelijkheid voorzien worden om de vooropgestelde termijn met een zo kort mogelijke termijn te verlengen, zij het slechts éénmaal en onder zeer strikte, uitdrukkelijk in de wet opgesomde omstandigheden. De bepaalde termijn, eventueel verlengd, moet een absolute maximumtermijn uitmaken. Na het verstrijken van deze termijnen moet de minderjarige verplicht worden vrijgelaten.

Tegelijk wordt voorgesteld om deze beslissing tot verlenging van de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige kinderen aan een automatische controle door de raadkamer te onderwerpen, zoals die ten andere al bestaat voor de gevallen van verlenging van vasthouding bedoeld in artikel 74 van de Vreemdelingenwet. Een dergelijke controle biedt een extra garantie dat aan de minderjarige vreemdeling de rechtsbescherming zal gegeven worden waarop hij recht heeft. De beslissing om tot de verlenging van de vooropgestelde termijn over te gaan, is immers niet vanzelfsprekend (gelet op de rechtspraak van het Europees Hof, dat de duur van de maatregel de toelaatbaarheid ervan bepaalt, en de verhoogde kwetsbaarheid van de minderjarige). De termijn die in artikel 74 van de Vreemdelingenwet wordt bepaald om uitspraak te doen over de wettigheid een verlenging van vrijheidsberoving van vreemdelingen (5 dagen), moet korter zijn wanneer de beslissing tot verlenging genomen werd ten aanzien van een minderjarige.

Ook op Europees vlak wordt het invoegen van een bepaling, die het principe bevat om de legaliteit van de beslissing tot verlenging van een vrijheidsberoving door een juridische autoriteit te laten toetsen, op verschillende niveaus ondersteund. Het voorstel dat in het kader van het uitwerken van een Europese richtlijn met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen op 1 september door de Europese Commissie werd neergelegd, bepaalt in paragraaf 3 van artikel 14 dat elke vrijheidsberoving met het oog op de uitdrijving van een vreemdeling, volwassen of minderjarig, minstens een keer per maand door een rechterlijke instantie moet worden herzien. De commissie voor burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement heeft bij dit artikel geen opmerkingen geformuleerd. De Europese Raad weerhield de verplichting van een periodieke herziening, al zwakte de Raad de verplichting wel af door te stellen dat deze “met regelmatige tijdsintervallen” moet gebeuren. Ook moet volgens de laatst neergelegde versie van het aangepaste voorstel de herziening enkel door een rechterlijke (en niet administratieve) instantie gebeuren voor zover er sprake is van een langdurige vrijheidsberoving³⁶.

Samengevat,

Er wordt voorgesteld om in de Vreemdelingenwet een nieuw artikel 74/9 §2 in te voegen, waarin een specifieke, nader te bepalen maximumtermijn wordt vastgelegd voor de vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen, die in ieder geval korter is dan de termijnen die bepaald zijn voor volwassenen. Indien de vrijheidsberoving met het oog op de uitdrijving plaatsvindt, kan in het kader van een reeds ingezette procedure de mogelijkheid voorzien worden om de termijn één maal en voor een zo kort mogelijke termijn te verlengen, doch onder zeer strikte, uitdrukkelijk in de wet opgesomde omstandigheden. Uit de formulering van deze omstandigheden moet duidelijk blijken dat de overheid de nodige voortvarendheid aan de dag heeft gelegd, maar de uitdrijving desondanks, door omstandigheden onafhankelijk van haar wil, nog niet heeft kunnen plaatsvinden. De beslissing tot verlenging van dergelijke vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen moet het voorwerp uitmaken van een automatische rechterlijke controle volgens het voorbeeld van artikel 74 van de Vreemdelingenwet, maar binnen een kortere termijn. De bepaalde termijn, eventueel verlengd, moet een absolute maximumtermijn uitmaken. Eens deze termijnen verstreken zijn, moet de minderjarige vreemdeling in vrijheid worden gesteld.

³⁵ De aangehaalde teksten suggereren dat de gepaste maximumtermijn zich tussen de 14 dagen en 1 maand situeert.

³⁶ Council of the European Union, Institutional File 2005/0167(COD) van 25 maart 2008, art. 14 § 3: “In every case, detention shall be reviewed at reasonable intervals of time. In the case of prolonged detention periods, reviews shall be subject to the supervision of a judicial authority.”

c. detentieomstandigheden

In België komen minderjarige vreemdelingen die van hun vrijheid worden beroofd (in hoofdzaak begeleide), in dezelfde gesloten centra terecht als deze waarin volwassen vreemdelingen worden opgevangen, onder hetzelfde regime. Dit laatste blijkt uit het feit dat in het KB van 2 augustus 2002, waarin het regime en de werkingsmaatregelen binnen de gesloten centra worden geregeld slechts één artikel is opgenomen dat specifiek van toepassing is op minderjarigen, met name art. 83, dat bepaalt: “*indien minderjarigen in het centrum verblijven, dient de nodige aangepaste infrastructuur ter beschikking gesteld te worden, opdat deze zich kunnen ontspannen*”. Daarnaast kan nog naar artikel 84 verwezen worden, dat stelt dat er een uitzondering op het groepsregime kan worden voorzien, omwille van de speciale categorie van bewoners die in het centrum verblijft, waaronder ook gezinnen met kinderen worden vermeld.

De concrete omstandigheden binnen de verschillende gesloten centra verschillen van centrum tot centrum, doch globaal gezien kan gesteld worden dat geen van beide artikelen in België op gepaste wijze in de praktijk wordt omgezet³⁷.

Overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof moet er een verband bestaan tussen de reden van vrijheidsberoving en de plaats van opsluiting en het aldaar geldende regime³⁸. Artikel 37 c) van het Kinderrechtenverdrag bepaalt bovendien dat ieder kind dat van zijn/haar vrijheid beroofd is, behandeld moet worden met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon, en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd. De bijzondere kwetsbaarheid van minderjarigen en het bepaalde in artikel 37 VRK vereisen dat zij in gebouwen opgevangen worden die specifiek voor hen werden ingericht, en dat er in bijzondere regels voor hun opvang worden voorzien.

De VN stelde in 1990 algemene regels vast, die in acht genomen moeten worden bij het vasthouden van minderjarigen in het algemeen³⁹. Daarnaast heeft ook het Europees comité ter preventie van foltering en andere onmenselijke en vernederende behandelingen in zijn Standards (2006) criteria aangegeven waaraan een centrum voor de opvang van minderjarigen moet voldoen⁴⁰. Beide teksten voorzien regels en

³⁷ SumResearch, *Studie naar alternatieven voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra*, februari 2007, blz. 40: “Hoewel door het personeel van de gesloten centra sterke inspanningen worden geleverd om de opvang van gezinnen met kinderen zo humaan mogelijk te laten verlopen, stelt SumResearch vast, op basis van de bezoeken aan de verschillende centra, dat geen van de bestaande centra geschikt en adequaat uitgerust is voor de opvang van gezinnen en kinderen, omwille van diverse redenen die al in deel 1 van deze studie uitgebreid zijn opgenomen: het kindonvriendelijk en penitentiaire karakter van meerdere centra, geen mogelijkheid tot vrije circulatie in de gebouwen en buitenruimtes, het gebrek aan privacy, onvoldoende ruimte of daglicht, de onmogelijkheid om als gezin op autonome wijze te leven met noodzakelijke momenten van privacy, ...”; Europees Parlement, Commissie voor burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, *The conditions in centres for third country nationals with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, december 2007, Country review files, Belgium, p. 59: “The detention conditions inside the closed centres are severe and correspond to a prison regime, with severe constraints. Living conditions are particularly bad in some centres: the transit centre 127 is dilapidated and insalubrious, and suffers from severe overcrowding which means adults and children are forced to live together.”; Aide aux personnes déplacées, Caritas International, Centre Social Protestant, CIRE, jesuit Refuge Service Belgium, Ligue des Droits de l’Homme, Médecins sans frontières, MRAX, Point d’appui, Service Social de solidarité socialiste, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Note des ONG de visiteurs en centres fermés pour étrangers- Délégation de députés européens, Visite du 11 octobre 2007*, blz. 11. Artsen Zonder Grenzen, *The detention is dirty for my soul.*, mei 2007, blz. 2.

³⁸ Europees Hof van de Rechten van de Mens, arrest nr. 13178/03 van 12 oktober 2006, Mubilanzila Mayeke en Kaniki mitunga t. België.

³⁹ UN General Assembly, resolution 45/113 of 14 December 1990, *UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*.

⁴⁰ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *The CPT Standards*, CPT/Inf/E (2002) 1- Rev. 2006, §§ 28-35.

minimumnormen die ten aanzien van minderjarigen die een ‘als misdrijf omschreven feit’ gepleegd hebben, moeten gelden⁴¹. De voorzieningen voor hun opvang moeten a fortiori aanwezig zijn bij de opvang van minderjarige vreemdelingen, die niet omwille van het stellen van strafbaar gedrag, doch louter omwille van hun administratief statuut van hun vrijheid zijn beroofd.

Voorstel:

Voor zover op grond van een minimale benadering van het kinder-en mensenrechtenkader de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen toelaatbaar wordt geacht, en gegarandeerd wordt dat de maatregel van vrijheidsberoving slechts voor een zo kort mogelijke duur wordt toegepast, is het aangewezen om de kwaliteit van de opvang, die overeenkomstig het kinder-en mensenrechtenkader aangepast moet zijn aan de specifieke noden van minderjarigen, wettelijk te garanderen.

Bij voorkeur wordt hiertoe een nieuw KB opgesteld, dat specifiek van toepassing is op de centra waarin begeleide minderjarige vreemdelingen desgevallend zouden worden opgevangen. Hierin moeten, naast de reeds in het KB van 2 augustus 2002 opgesomde rechten, bijkomende garanties worden ingebouwd met betrekking tot het recht op onderwijs, de materiële omstandigheden binnen de centra en een aangepaste omkadering en begeleiding voor de minderjarigen.

Alternatief kan ervoor gekozen worden om het reeds bestaande KB van 2 augustus 2002 op de hierna bepaalde wijze aan te vullen. In dat geval verdient artikel 36 van het KB van 2 augustus 2002 de aandacht. Dit artikel, waarin wordt gesteld dat **bezoek van familieleden** aan personen die zich in het gesloten centrum 127 bevinden niet mogelijk is, is problematisch vanuit kinder-/mensenrechtenperspectief. Zowel in de regels die door de Verenigde Naties werden uitgewerkt als in de standaarden die het Europees comité ter preventie van foltering en andere menselijke en vernederende behandelingen worden vooropgesteld, wordt een bijzonder groot belang gehecht aan het behoud van het contact van de minderjarige met de buitenwereld, waaronder in de eerste plaats het contact met familieleden⁴². Ook in artikel 37 van het Kinderrechtenverdrag wordt onder c) bepaald dat ieder kind het recht heeft contact met zijn/haar familie te onderhouden door middel van correspondentie en bezoeken, behalve in uitzonderlijke gevallen. Ofwel moet een oplossing gevonden worden, teneinde bezoek van familieleden voor minderjarige vreemdelingen in het centrum 127 toch mogelijk te maken, ofwel moet besloten worden om minderjarigen niet meer in centrum 127 op te vangen⁴³. Dezelfde opmerking kan gemaakt worden voor de opvang van minderjarige vreemdelingen in het INAD-centrum. Ook daar is een bezoek van familieleden niet mogelijk.

In beide gevallen is het uiterst belangrijk dat erover gewaakt wordt dat de rechten die in het KB vermeld worden, ook effectief en op adequate wijze worden gerealiseerd. In de gesloten centra die vandaag vreemdelingen opvangen, worden hieromtrent problemenesignaleerd. In dit kader kan o.m. verwezen

⁴¹ In een verslag dat opgesteld werd naar aanleiding van een bezoek van het Europees comité ter preventie van foltering en andere onmenselijke en vernederende behandelingen aan het gesloten centrum “De Grubbe” te Everberg, constateerde dit comité dat de Belgische regering jongeren die een ‘als misdrijf omschreven feit’ pleegden en in dit centrum terecht komen wél een opvang in een centrum garandeert, waarvan de materiële omstandigheden tegemoetkomen aan de opgelegde standaarden. (Conseil de l’Europe, rapport du 20 avril 2006, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité Européen pour la prévention de la torture ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 18 au 27 avril 2005*, p. 30-31).

⁴² Zie ook: Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, adopted by General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988, principle 15 en principe 19.

⁴³ Zie ook het reeds vermelde verslag dat eind vorig jaar door de Commissie voor burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement werd opgesteld, *The conditions in centres for third country nationals with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, december 2007, Country review files, Belgium, p. 60: onder ‘5. Recommendations’: “No longer use centre 127 for detention (totally insalubrious)”.

worden naar de artikelen 52 tot 61, waarin het recht op medische hulp wordt verzekerd⁴⁴, en het reeds vermelde artikel 83, dat stelt dat aan minderjarigen een aangepaste infrastructuur moet worden geboden, zodat ze zich kunnen ontspannen, en art. 84, waarin de mogelijkheid wordt voorzien om bij de opvang van gezinnen met kinderen geen groepsregime toe te passen⁴⁵. Teneinde de realisatie van de wettelijk toegekende rechten in de praktijk te verzekeren, kan ervoor geopteerd worden om een parlementair comité in het leven te roepen, dat de situatie in de verschillende gesloten centra onderzoekt en hierover jaarlijks verslag uitbrengt in het parlement. Alternatief kan ervoor gekozen worden om deze taak aan een reeds bestaande organisatie toe te wijzen, zoals het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Dit centrum heeft overeenkomstig de wet van 15 februari 1993, naast andere, de opdracht te waken over de grondrechten van vreemdelingen. In het kader hiervan brengt het centrum nu reeds regelmatige bezoeken aan alle bestaande gesloten centra⁴⁶ en formuleert het, op basis van zijn bevindingen, aanbevelingen ten aanzien van de dienst Vreemdelingenzaken.

Het KB van 2 augustus 2002 is niet van toepassing op het INAD-centrum, gevestigd in de luchthavengebouwen van Zaventem, waarvan de werking door geen enkele andere wettelijke of reglementaire tekst wordt geregeld. Het gevolg hiervan is dat noch het profiel van de bewoners van het INAD-centrum, noch het functioneren van dit centrum, noch de fundamentele rechten van de personen die er verblijven afgebakend of wettelijk verankerd worden. Een wetgevende tussenkomst dringt zich op. Ook het VN-Comité voor de Rechten van de Mens beveelt België aan hier zo snel mogelijk aan tegemoet te komen⁴⁷.

Bij arrest van 27 november 2003, Shamsa t. Polen, besloot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat een transitzone in de luchthaven geen zone is die buiten het grondgebied valt, waarover de staat over geen enkel rechtsgezag beschikt⁴⁸. Derhalve bestaat er geen beletsel om het KB van 2 augustus 2002 dat nu het regime en de werkingsmaatregelen van de andere gesloten centra regelt ook op het INAD-centrum van toepassing te verklaren. Meer zelfs, in het voormelde arrest wordt de noodzaak benadrukt van het bestaan van wetgeving die de detentieomstandigheden binnen een gesloten centrum vastlegt. Hiervoor wordt verwezen naar het principe van de rechtszekerheid, dat vereist dat een persoon de gevolgen van een beslissing die ten aanzien van zijn persoon wordt genomen, moet kunnen inschatten. De afwezigheid van een tekst die het regime en de werkingsmaatregelen van een gesloten centrum vastlegt, is in strijd met de legaliteitsvereiste voor een vrijheidsberoving, zoals gewaarborgd in artikel 5 EVRM, en zou derhalve tot een veroordeling van België door het Europees Hof kunnen leiden.

Samenvattend wordt voorgesteld:

*** In hoofdorde:**

Onder bovenvermelde voorwaarden, een nieuw KB op te stellen, dat specifiek van toepassing is op de centra waarin minderjarige vreemdelingen desgevallend zullen opgevangen worden, en waarin minstens de rechten die nu reeds in het KB van 2 augustus 2002 opgesomd staan, worden overgenomen. Deze rechten moeten daarenboven aangevuld worden met bepalingen die aan de minderjarige vreemdelingen de volledige realisatie van het recht op onderwijs garanderen, evenals bepalingen die de zekerheid bieden dat zij in centra zullen verblijven waarvan de materiële omstandigheden aangepast zijn aan hun specifieke situatie en waarbinnen hen een aangepaste bijstand wordt gegarandeerd (door gekwalificeerd basispersoneel, evenals de

⁴⁴ Er worden problemen signaleerd met betrekking tot de toegang tot kwalitatieve medische zorg (doordat verplegend personeel een eerste selectie maakt van de aanvragen tot een consultatie) en de onafhankelijkheid van het medisch personeel.

⁴⁵ Dit zou tegemoetkomen aan het recht op gezinsleven dat in artikel 10 van het Kinderrechtenverdrag en artikel 8 van het EVRM aan minderjarigen wordt gegarandeerd.

⁴⁶ Zijn recht op toegang tot de gesloten centra waarop het KB van 2 augustus 2002 van toepassing is, wordt gegarandeerd in artikel 44 van dit KB. Het Centrum heeft de facto ook toegang tot het INAD-centrum.

⁴⁷ UN Human Rights Committee (HRC), *UN Human Rights Committee: Concluding Observations: Belgium, 12 August 2004*. CCPR/CO/81/BEL, § 22.

⁴⁸ Europees Hof van de Rechten van de Mens, arrest nr. 453355/99 en 45357/99 van 27 november 2003, Shamsa t. Polen, § 44 en § 49.

verplichte aanwezigheid van een psycholoog).

*** Ondergeschikt, in het KB van 2002 in te voegen:**

- onder hoofdstuk I: algemene bepalingen

In artikel 6, 2° lid invoegen: “In het geval van minderjarige vreemdelingen wordt deze begeleiding verstrekt door personeelsleden die hiervoor een speciale opleiding hebben genoten”.

- onder hoofdstuk II: regels bij aankomst in het centrum

In te voegen na artikel 17: “Minderjarige vreemdelingen zullen bij hun aankomst in het gesloten centrum opgevangen worden door een speciaal hiertoe aangewezen en opgeleid personeelslid. Deze persoon zal instaan voor de verplichte fouillering van de minderjarige, voorzien in artikel 10, de informatieverstrekking voorzien in artikel 17 en de minderjarige begeleiden naar aanleiding van het medisch onderzoek en de administratieve procedures die hij overeenkomstig artikel 13 en 14 moet doorlopen. De informatieverstrekking gebeurt op die manier dat de informatie toegankelijk is voor de minderjarige.”

- Tussen afdeling 3 en 4: een nieuwe afdeling invoegen: “Het recht op onderwijs

Indien minderjarige vreemdelingen in het centrum verblijven, wordt erop toegezien dat het recht op onderwijs op adequate manier wordt gegarandeerd.”

- Het recht op medische bijstand⁴⁹: na artikel 61 invoegen: “In het bijzonder in centra waar minderjarigen worden opgevangen, is de aanwezigheid van een psycholoog verplicht. De in de artikelen 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60 en 61 voorziene garanties inzake beschikbaarheid, onafhankelijkheid en verplichting tot eerbiediging van de beslissingen die door de geneesheer zijn genomen, zijn op dezelfde manier van toepassing voor de psycholoog, verbonden aan het centrum.”

In artikel 52, 5° toe te voegen: “een tolk ter beschikking wordt gesteld, indien dit nodig zou blijken.”

- onder 4.3. De sociale verzorging, de ontspanning en de algemene ontwikkeling

in artikel 68, toevoegen: “Ten aanzien van minderjarige vreemdelingen wordt deze begeleiding door speciaal hiervoor gekwalificeerd personeel verzorgd.”

In artikel 69, invoegen: De centrumdirecteur dient de algemene ontwikkeling van de bewoners te bevorderen, “met bijzondere aandacht voor de ontwikkeling van minderjarige vreemdelingen”. Hij mag leden van het personeel ermee belasten verschillende activiteiten te organiseren om dit doel te kunnen bereiken.

- onder 4.5: Materieel welzijn en hygiëne van de bewoners

Titel 4.5.0. invoegen: “Materiële omstandigheden van gesloten centra waarin minderjarige vreemdelingen worden opgevangen.

De materiële omstandigheden in de gesloten centra waarin minderjarige vreemdelingen worden opgevangen, zijn aangepast aan hun leeftijd en specifieke noden. Onder geen beding mogen minderjarige vreemdelingen opgevangen worden in centra die een penitentiair karakter vertonen.

Bijzondere aandacht wordt gesteed aan de mogelijkheid tot privacy, zintuiglijke stimuli, toegang tot licht en buitenlucht, sportmogelijkheden en het creëren van een ontspannen sfeer. De nodige infrastructuur wordt ter beschikking gesteld, opdat de minderjarigen zich kunnen ontspannen.”

In dit geval kan het 5° lid van artikel 83 van het KB worden geschrapt.

- Onder Hoofdstuk II, afdeling 4: ordemaatregelen

Invoegen in artikel 97: Bij de keuze van de aard en de maat van de ordemaatregel wordt rekening gehouden met de aard en de ernst van de inbreuk, “de leeftijd van de bewoner die de overtreding beging”, met de omstandigheden waarin zij plaatsvond en, zo daartoe gronden aanwezig zijn, met verzachtende omstandigheden.

Invoegen in artikel 98, §2, na paragraaf 4: “Ten aanzien van minderjarige vreemdelingen kan de ordemaatregel vermeld in ^o4 slechts als ultieme maatregel worden opgelegd, en voor een zo kort mogelijke duur.”

Invoegen in artikel 103: “In het geval van een minderjarige vreemdeling gebeurt de inkennisstelling door een gekwalificeerd personeelslid.”

⁴⁹ Het recht op medische bijstand moet in de praktijk in al zijn aspecten op adequate manier ingevuld worden. Naast de fysieke gezondheid, moet gewaakt worden over de mentale gezondheid van minderjarige vreemdelingen. De aanwezigheid van een psycholoog, verbonden aan het gesloten centra wordt in het KB van 2 augustus 2002 niet wettelijk gegarandeerd.

⁵⁰ Dit is een van de aanbevelingen in het verslag dat door de Commissie Vermeersch werd opgesteld, “Bouwstenen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid”, 31 januari 2005, p. 25.

- Onder Hoofdstuk II, afdeling 5: dwangmaatregelen

Invoegen in artikel 104, na de 2^e paragraaf: “Ten aanzien van minderjarige vreemdelingen kunnen dwangmiddelen slechts als uiterste maatregel en voor een zo kort mogelijke duur worden opgelegd.”

* Te garanderen dat de reeds wettelijk vastgelegde waarborgen **effectief en adequaat worden gerealiseerd**. Dit kan door een parlementair comité in het leven te roepen, die de situatie in de gesloten instellingen waarin minderjarige vreemdelingen verblijven periodiek evalueert, en hierover jaarlijks verslag uitbrengt aan het parlement, dan wel door deze opdracht aan een reeds bestaande instelling toe te kennen, zoals het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, en dit de nodige middelen ter beschikking te stellen om deze functie uit te voeren.

* Het regime en de werkwijze in het **INAD-centrum** wettelijk vast te leggen⁵⁰. Dit kan door het KB van 2 augustus 2002, dat nu het regime en de werkwijze in de andere gesloten centra regelt, ook op het INAD-centrum van toepassing te verklaren. Hiertoe zal de verwijzing naar dit centrum in artikel 2, 1^e lid van het KB van 2 augustus 2002 moeten worden geschrapt.

d. terugwijzingsbeleid

i. voorbereiding, begeleiding en follow-up van minderjarigen bij terugkeer

* Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

In de “Tabitha-zaak” werd België door het Europees Hof veroordeeld voor wat de organisatie van de terugwijzing van een niet-begeleide minderjarige betreft. Het Hof constateerde een gebrek aan voorbereiding en de totale afwezigheid van begeleidings- en omkaderingsmaatregelen bij de terugwijzing van de niet-begeleide minderjarige vreemdeling in kwestie, en leidde hieruit een schending van art. 3 EVRM af (verbod op onmenselijke en onwaardige behandeling).

Internationale toezichthoudende organisaties hebben richtlijnen uitgewerkt met betrekking tot de garanties die geboden moeten worden bij de terugkeer van een NBMV naar het land van herkomst of de overbrenging naar een derde land.

In het eerder geschetste normatieve kader werd al verwezen naar de General Comment No. 6, waarin het VN-Kinderrechtencomité voornamelijk het belang van een **grondige voorbereiding** van de terugwijzing, en de vereiste van voorafgaande concrete garanties voor een lange-termijn opvang bij aankomst in het land van herkomst of in het derde land benadrukt. Zonder deze garanties mag een terugwijzing niet uitgevoerd worden. Daarnaast vermeldt het VN-Kinderrechtencomité ook dat de terugwijzing op een veilige manier uitgevoerd moet worden, die aangepast is aan de noden van een kind.

Eerder werd al gewezen op de richtlijnen die op Europees niveau met betrekking tot de uitwijzing van vreemdelingen werden opgesteld.

In de 20 richtlijnen die het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 4 mei 2005 aannam, en waarmee België instemde, bepaalt richtlijn 2 onder hoofdstuk II (het uitzettingsbevel) dat de autoriteiten van het gastland zich er vóór de terugwijzing van een minderjarige vreemdeling van moeten vergewist hebben, dat deze bij zijn terugkeer ofwel door een familielid, ofwel door een aangestelde voogd, ofwel in een adequaat centrum zal worden opgevangen⁵¹.

⁵¹ Council of Europe, CM Documents, CM(2005)40 final, 9 May 2005, Twenty guidelines on forced return, Guideline 2 “5. Before deciding to issue a removal order in respect of a separated child, assistance- in particular legal assistance- should be granted with due consideration given to the best interest of the child. Before removing such a child from its territory, the authorities of the host state should be satisfied that he/she will be returned to a member of his/her family, a nominated guardian or adequate reception facilities in the state of return.”

In Richtlijn 15 wordt, voor wat alle vreemdelingen die het voorwerp van een uitwijzing uitmaken betreft, het belang van voorafgaande informatie aan de betrokken personen onderstreept.

In het kader van de werkzaamheden voor de uitwerking van de Europese Richtlijn betreffende de terugkeer van vreemdelingen, bepaalde het voorstel van de Europese Commissie dat de uitvoering van het bevel tot terugbrenging uitgesteld moet worden zolang geen concrete opvang bij aankomst van de NBMV kan worden voorzien⁵². De commissie voor burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement ging hierin een stap verder, en stelde dat een NBMV principieel niet mag uitgezet worden⁵³. In het laatste ontwerp van de Raad, tot slot, wordt hierop teruggekomen, en wordt voorgesteld om een nieuw artikel 8a op te nemen, waarin bepaald wordt dat aan de NBMV de gepaste begeleiding moet worden geboden vooraleer tot terugkeer mag worden besloten, en dat er bij aankomst concrete opvang moet worden gegarandeerd⁵⁴.

Ondanks het feit dat de Commissie, het Europees Parlement en de Raad van mening verschillen omtrent het feit of een NBMV al dan niet kan teruggezonden worden, blijkt duidelijk dat ze het erover eens zijn dat de terugwijzing in ieder geval niet kan zonder begeleiding en concrete garanties op een adequate opvang bij aankomst.

Naast het belang van een grondige voorbereiding van de terugkeer, merkte het VN-Kinderrechtencomité in 2002 op dat er bij het terugsturen van NBMV door België inspanningen gedaan moeten worden om de **follow-up** van de teruggestuurde jongeren te verbeteren en uit te breiden, en ervoor te zorgen dat wanneer er een **gezinshereniging wordt uitgevoerd, deze in het belang van het kind gebeurt**.

Naar Belgisch recht bestaan er wel bepalingen die op de terugkeer van NBMV betrekking hebben, maar de internationaal aangegeven bescherming van de NBMV wordt hierin onvoldoende gegarandeerd.

De rondzendbrief van 15 september 2005 is het enige document dat op een concrete manier de opvang van de NBMV in zijn land van oorsprong of een derde land behandelt. Van zodra een niet-begeleide minderjarige tot de bijzondere verblijfsprocedure wordt toegelaten, is het de taak van de Dienst Vreemdelingenzaken om op zoek te gaan naar een 'duurzame oplossing'. Ingevolge de rondzendbrief moet deze 'duurzame oplossing' overeenstemmen met het hoger belang van het kind en zijn fundamentele rechten respecteren, en kan die o.a. bestaan in de terugkeer naar het land van herkomst of naar het land waar de minderjarige gemachtigd of toegelaten is tot verblijf, "*met garanties op adequate opvang en verzorging van de NBMV, naargelang zijn behoeften bepaald door zijn leeftijd en zijn graad van zelfstandigheid, hetzij, door zijn ouders of andere volwassenen die voor hem zullen zorgen, hetzij, door overheidsinstanties of niet-gouvernementele organisaties*". Dit document biedt door de aard zelf ervan echter onvoldoende rechtsbescherming. Bovendien wordt in de rondzendbrief geen expliciet verbod uitgesproken om een NBMV terug te sturen wanneer zijn concrete opvang bij aankomst niet kan worden gegarandeerd.

⁵² Commission of the European Communities, Brussels 1.9.2005, COM (2005)391final, Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, in artikel 8, postponement, §15:

"Lack of assurance that unaccompanied minors can be handed over at the point of departure or upon arrival to a family member, an equivalent representative, a guardian of the minor or a competent official of the country of return, following an assessment of the conditions to which the minor will be returned."

⁵³ Rapport van 20.09.2007, rapporteur: Manfred Weber: Amendement 23, article 5:

"Lorsqu'ils transposent la présente directive, les Etats membres tiennent dûment compte (...)

(c) de l'intérêt supérieur de l'enfant: (...) les mineurs non accompagnés ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement ou de rétention,"

⁵⁴ Council of the European Union, Institutional File 2005/0167(COD) van 25 maart 2008. "Article 8a: Return and removal of unaccompanied minors. 1. Before deciding to issue a return decision in respect of an unaccompanied minor, appropriate assistance shall be granted with due consideration given to the best interest of the child. 2. Before removing an unaccompanied minor from its territory, the authorities of the Member State shall be satisfied that he/she will be returned to a member of his/her family, a nominated guardian or adequate reception facilities in the state of return."

De Programmawet van 24 december 2002 bepaalt weliswaar dat de aangestelde voogd alle passende maatregelen treft om de familieleden van de minderjarige op te sporen, en alle voorstellen doet die hij nodig acht om een duurzame oplossing te vinden, overeenkomstig het belang van de minderjarige, maar deze bepaling houdt geen resultaatsverbintenis in.

Voor wat de individuele voorbereiding van de niet-begeleide minderjarige zelf op zijn terugkeer betreft, kan naar artikel 11, §2 van de Programmawet van 24 december 2002 worden verwezen, dat stelt dat de voogd de minderjarige de nodige toelichting moet geven bij de ten aanzien van hem genomen beslissingen, in dit geval dus de beslissing tot uitwijzing. De kwaliteit van de begeleiding van de aangestelde voogd blijkt in de praktijk nogal te verschillen.

Gelet op het belang van dit punt voor het welzijn van de NBMV, is het aan te raden de verplichte begeleiding en de grondige voorbereiding van zijn terugkeer of overbrenging wettelijk te garanderen. Het opnemen van een dergelijke wettelijke bepaling ligt trouwens in de lijn van wat er op Europees vlak terzake ook wordt aangeraden.

Eens de beslissing tot terugkeer of overbrenging naar een derde land is genomen, komt het aan de voogd toe om, onder toezicht van de Dienst Voogdij, de uitvoering hiervan te organiseren. Voor de organisatie van deze terugkeer kan de voogd een beroep doen op het IOM (International Organisation of Migration⁵⁵), maar hij is hiertoe niet verplicht.

Het IOM beschikt over een goed uitgebouwd internationaal netwerk en jarenlange ervaring in het kader van terugkeer van vreemdelingen in het algemeen. Het kan een zeer nuttige partner zijn in de uitwerking van een beleid waarin aan NBMVs meer bescherming wordt geboden bij hun terugbrenging.

Er wordt voorgesteld om:

- de bepaling die nu in de rondzendbrief van 15 september 2005 werd opgenomen, waarbij aan een niet-begeleide minderjarige vreemdeling concrete garanties van adequate opvang en verzorging worden geboden in het land waar hij naar terugkeert of naartoe gezonden wordt, een wettelijke basis te geven, en daarenboven aan te vullen met het uitdrukkelijk verbod om de niet-begeleide minderjarige vreemdeling terug te brengen wanneer deze garanties niet kunnen worden geboden.

- bij de uitvoering van de beslissing tot terugbrenging van een niet-begeleide minderjarige, de bestaande samenwerking met IOM te blijven garanderen. Via haar tussenkomst kunnen immers garanties geboden worden op het vlak van voorbereiding op, begeleiding tijdens, en follow-up na de terugkeer van een NBMV naar zijn land van herkomst of overbrenging naar een derde land, overeenkomstig hetgeen op internationaal niveau van individuele staten wordt verwacht.

⁵⁵ IOM is een internationale organisatie, die in samenwerking met de Belgische overheid en met hulp van een uitgebreid netwerk van nationale en internationale partnerorganisaties, programma's ontwikkelt voor bijgestane vrijwillige terugkeer. In België werd op basis van een overeenkomst tussen IOM en de Federale Overheidsdienst voor Maatschappelijke Integratie het REAB-programma uitgebouwd. Binnen dit programma wordt er aan bepaalde categorieën van personen, die zelf (financieel of materieel) niet in staat zijn hun terugkeer te organiseren, een uitgebreide omkadering bij terugkeer aangeboden, die zowel bijstand voor het vertrek voorziet, als bijstand tijdens het verloop van de terugreis en een onthaal en reïntegratie in het land van herkomst. Naast het REAB-programma werden recentelijk twee fondsen in het leven geroepen, die in bepaalde gevallen voor bijkomende ondersteuning kunnen zorgen, nl. het reïntegratiefonds en het fonds voor kwetsbare groepen. Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen kunnen- indien nodig- op beide fondsen beroep doen.

* begeleide minderjarige vreemdelingen

Noch in de Vreemdelingenwet, noch in enige andere wetteksten worden wettelijke garanties geboden op een eventuele begeleiding of bescherming in geval van uitzetting van vreemdelingen in het algemeen, of een specifieke en aangepaste begeleiding in geval van de uitzetting van families met minderjarige vreemdelingen.

In de praktijk verloopt de uitzetting zo, dat aan de vreemdeling in principe eerst de mogelijkheid wordt gegeven om vrijwillig te vertrekken. Indien hij hierin toestemt, doch niet over de nodige financiële of materiële middelen beschikt om zijn vertrek zelfstandig te organiseren, worden vreemdelingen die onder de drie categorieën vallen die in het REAB-programma worden bepaald, hierin bijgestaan door het IOM.

Wanneer de vreemdeling na het verstrijken van de hem toegekende termijn voor een zelfstandige of vrijwillige terugkeer nog steeds in België verblijft, en niet bereid wordt gevonden om alsnog te vertrekken, zal de procedure voor gedwongen verwijdering worden opgestart. In geval van een gedwongen verwijdering is er geen tussenkomst van het IOM meer mogelijk.

Het is duidelijk dat een zelfstandige of vrijwillige terugkeer, zeker wanneer de vreemdeling hierin begeleid wordt door het IOM, vanuit de meest verkieslijke en minst schadelijke manier van terugkeren is voor begeleide minderjarige vreemdelingen.

- De zelfstandige of vrijwillige terugkeer op zich wordt effectief door de overheid gepromoot, wat o.a. blijkt uit de rondzendbrief van 17 november 2006, de cel vrijwillige terugkeer die bij Fedasil werd opgericht, het in het leven roepen van extra fondsen (reïntegratiefonds en fonds kwetsbare personen), etc. De voorrang van een zelfstandige of vrijwillige terugkeer, wordt echter niet wettelijk verankerd.
- De tussenkomst van het IOM bij de vrijwillige terugkeer is voorbehouden aan de gezinnen die onder de drie categorieën van het REAB-programma vallen, en materieel of financieel niet in de mogelijkheid verkeren hun terugreis zelf te organiseren. De begeleiding van gezinnen bij terugkeer gebeurt niet op individuele basis. De vreemdelingen zullen begeleid worden 'als een gezin'.

Er wordt aanbevolen om het principe dat voorrang moet gegeven worden aan een vrijwillige of zelfstandige terugkeer in de Vreemdelingenwet op te nemen. Hiermee wordt geanticipeerd op de evolutie die ook op Europees vlak aan de gang is. Het primaat van een vrijwillige terugkeer maakt de eerste richtlijn uit in de reeds aangehaalde tekst die op 4 mei 2005 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa werd aangenomen⁵⁶. In het voorstel van richtlijn dat door de Europese Commissie werd neergelegd, wordt vermeld dat vrijwillige terugkeer verkozen moet worden boven gedwongen terugkeer, en een termijn voor vrijwillige terugkeer geboden moet worden, wel met de bijkomende bepaling "wanneer er geen redenen zijn om aan te nemen dat dit het doel van een uitwijzingsprocedure zou ondermijnen". Deze bijkomende bepaling werd door de Commissie voor burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement geschrapt, maar door de Raad uiteindelijk weer toegevoegd.

Indien men tot een gedwongen uitwijzing wil overgaan, moet met omzichtigheid gehandeld worden, in het bijzonder wanneer deze uitzetting op gezinnen met minderjarige kinderen betrekking heeft.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent de principiële bevoegdheid van staten om hun grenzen te controleren en kent hen in dit kader een ruime handelingsmarge toe. Tegelijkertijd wijst het Hof er echter op dat er bij de uitoefening van deze bevoegdheden rekening gehouden moet worden met internationale verplichtingen die een staat op zich nam, waaronder deze die voortvloeien uit het Kinderrechtenverdrag⁵⁷. Minimaal zullen de modaliteiten van een gedwongen uitzetting dus rekening

⁵⁶ Council of Europe, CM Documents, CM (2005)40final, 9 May 2005, Twenty guidelines on forced return, guideline 1: "The host state should take measures to promote voluntary returns, which should be preferred to forced returns. It should regularly evaluate and improve, if necessary, the programmes which it has implemented to that effect."

⁵⁷ Europees Hof van de Rechten van de Mens, arrest nr. 13178/03 van 12 oktober 2006, Mubilnzila Mayeka et Kaniki Mitunga t. België, § 81.

moeten houden met 'het belang van het kind'. Bovendien moet elke zaak waarin een gedwongen uitzetting wordt overwogen het voorwerp uitmaken van een individuele beoordeling.

Het principe van 'het belang van het kind' is in het kader van de uitwijzingsprocedure reeds impliciet erkend in de rondzendbrief van 29 april 2003 betreffende de verwijdering van gezinnen met schoolgaand(e) kind(eren) van minder dan 18 jaar (Optreden van politiediensten in scholen). Hierin wordt namelijk in de mogelijkheid voorzien om, indien gezinnen met schoolgaande kinderen jonger dan 18 jaar in de periode vanaf het begin van de paasvakantie tot het einde van het schooljaar een uitwijzingsbevel krijgen, dit bevel te laten opschorten tot het einde van het schooljaar (of tot het einde van de tweede zit-periode).

Wanneer toch beslist wordt om tot gedwongen uitzetting over te gaan, moet de manier waarop deze uitzetting ten uitvoer gebracht wordt in overeenstemming zijn met de verhoogde kwetsbaarheid van minderjarige vreemdelingen, en moet hem hierbij de bescherming geboden worden waarop hij recht heeft.

Het is aangeraden deze verhoogde waakzaamheid, zowel bij het nemen van de beslissing tot gedwongen uitzetting als gedurende de uitvoering ervan, via een wettelijke bepaling te garanderen.

Gelet op bovenstaande wordt voorgesteld om volgende bepaling in de Vreemdelingenwet in te voegen:

Onder Hoofdstuk VI: terugwijzingen en uitzettingen

Tussen artikel 25 en 26:

“De uitvoering van een gedwongen terugwijzings- of uitzettingsmaatregel kan slechts plaatsvinden, nadat men aan de betrokken vreemdeling de mogelijkheid van een zelfstandige terugkeer of een programma van vrijwillige terugkeer heeft voorgesteld en hem een redelijke termijn werd toegekend om zijn terugkeer te organiseren, doch de vreemdeling op ondubbelzinnige wijze te kennen heeft gegeven hiervan geen gebruik te willen maken. Wanneer een gedwongen uitzetting een gezin met minderjarige kinderen tot voorwerp heeft, moet het belang van het kind zowel bij het nemen van de beslissing tot gedwongen uitwijzing, als bij de uitvoering ervan een eerste overweging uitmaken.”

Er wordt aangeraden de samenwerking met het IOM te blijven garanderen, en eventueel de uitwerking van programma's te ondersteunen waarbij aan begeleide minderjarigen ook individuele ondersteuning en omkadering bij terugkeer wordt geboden, aangepast aan hun specifieke vragen en noden, met aandacht voor de voorbereiding van de terugkeer, begeleiding tijdens de terugkeer en follow-up in het land naar waar het gezin naartoe wordt gezonden.

ii. onwilligheid van de administratie om gevolg te geven aan een rechterlijke beslissing tot vrijlating

Verschillende internationale instrumenten benadrukken het belang van de mogelijkheid tot een *effectieve controle* van de legaliteit van een beslissing tot vrijheidsberoving door een onafhankelijke rechterlijke instantie.

Zo kan onder meer verwezen worden naar art. 5 §4 EVRM, waarin bepaald wordt dat eenieder die door arrestatie of gevangenhouding van zijn vrijheid is beroofd, het recht heeft voorziening te vragen bij de rechter, opdat deze op korte termijn beslist over de wettigheid van zijn gevangenhouding en zijn invrijheidsstelling beveelt, indien de gevangenhouding onrechtmatig is. Artikel 13 EVRM bepaalt dat eenieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, het recht heeft op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending begaan is door personen in de uitvoering van hun ambtelijke functie.

Artikel 2 (3) IVBPR bepaalt dat elke lidstaat die partij is bij het Verdrag aan eenieder die beweert in een van de rechten die in het verdrag opgesomd staan geschonden te zijn een effectief rechtsmiddel te verlenen, *en te verzekeren dat er de bevoegde autoriteiten daadwerkelijk rechtsherstel verlenen, wanneer het beroep gegrond wordt verklaard*. In artikel 9, §4 wordt verder meer concreet gesteld dat eenieder die door arrestatie of gevangenhouding van zijn vrijheid is benomen het recht heeft om voorziening te vragen bij een rechterlijke instantie, opdat die rechter binnen korte termijn beslist over de wettigheid van zijn gevangenhouding en zijn vrijlating beveelt, indien zijn gevangenhouding onrechtmatig is⁵⁸.

Het Kinderrechtenverdrag herhaalt dit principe in artikel 37, onder punt d).

Deze rechterlijke controle is des te belangrijker omdat de beslissing tot vrijheidsberoving in het kader van migratiecontrole in België door een administratief orgaan wordt opgelegd, en niet door een rechterlijke instantie.

De mogelijkheid om de beslissing tot vrijheidsberoving of tot handhaving ervan te betwisten wordt voorzien in de artikelen 71 tot 74 van de Vreemdelingenwet. Wettelijk gezien rijzen hierbij geen noemenswaardige problemen.

In de praktijk daarentegen werd al verschillende keren vastgesteld dat een beslissing tot vrijlating van een vreemdeling door de Dienst Vreemdelingenzaken systematisch wordt genegeerd, of beter, wordt omzeild. Derhalve komt niet de mogelijkheid, maar de effectiviteit van de rechterlijke controle van de beslissing in het gedrang. Ons land werd hiervoor door het Europees Hof van de Rechten van de Mens veroordeeld in het arrest Riad en Idiab t. België van 24 januari 2008 en in de Tabitha-zaak van 12 oktober 2006. Ook het VN-Comité voor de Rechten van de Mens en het Europees Comité ter preventie van foltering, onmenselijke en onwaardige behandeling stelde dit vast in rapporten die zij respectievelijk in 2004 en 2003 over België opstelden, en veroordeelden de praktijk⁵⁹.

Het is essentieel in een democratische rechtsstaat dat de overheid, en de van haar afhankende organen, zich houden aan de in het land geldende rechtsregels, en de beslissingen die van de rechterlijke macht uitgaan respecteren.

De Dienst Vreemdelingenzaken moet zich zonder enige uitzondering in overeenstemming met het basisprincipe van de rechtstaat effectief schikken naar de rechterlijke beslissingen tot vrijlating van vreemdelingen.

⁵⁸ In zijn General comment No. 8 (1982) heeft het Comité voor de Rechten van de Mens uitdrukkelijk bepaald dat artikel 9 §4 ook van toepassing is op het geval van vrijheidsberoving die in het kader van immigratiecontrole zou plaatsvinden. Deze stelling werd naar aanleiding van verschillende beslissingen die het Comité voor de Rechten van de Mens in de loop der jaren in concrete zaken van detentie van vreemdelingen nam, expliciet bevestigd.

⁵⁹ UN Human Rights Committee, Concluding observations: Belgium, 12/06/2004. CCPR/CO/81/BEL, §17 en CAT, Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: Belgium. 27/05/2003. CAT/C/CR/60/6, §7(f).

Overzicht van de voorstellen tot wijziging van een regelgevende tekst, geordend per aan te passen tekst

a. Voorgestelde aanpassingen aan de Vreemdelingenwet

Met betrekking tot de toelaatbaarheid van de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen

- In hoofdorde:

Onder Titel III ter Vreemdelingenwet: Bijzondere bepalingen met betrekking tot bepaalde vreemdelingen, invoegen:

“Artikel 74/9. §1. Geen enkele minderjarige in de zin van het Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989 mag met toepassing van een bepaling van deze wet van zijn vrijheid worden beroofd. Minderjarigen mogen in geen geval met toepassing van een bepaling van deze wet van hun ouders worden gescheiden.”

- Subsidiar:

Onder Titel III ter Vreemdelingenwet: Bijzondere bepalingen met betrekking tot bepaalde vreemdelingen, invoegen:

“Artikel 74/9. §1. In de gevallen waarin de wet in de vasthouding van vreemdelingen voorziet, kan een vrijheidsberoving van minderjarigen in de zin van het Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989 slechts gehanteerd worden als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur, en nadat andere, minder ingrijpende maatregelen in overweging zijn genomen, maar er concrete bewijzen voorliggen dat deze niet volstaan om het beoogde doel te bereiken.”

Met betrekking tot de maximale duur van de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen

Voor zover de vrijheidsberoving van begeleide minderjarige vreemdelingen nog steeds zou worden toegepast, wordt voorgesteld om in de Vreemdelingenwet een nieuw artikel 74/9 §2 in te voegen, waarin een specifieke, nader te bepalen maximumtermijn wordt vastgelegd voor de vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen, die in ieder geval korter is dan de termijnen die bepaald zijn voor volwassenen. Indien de vrijheidsberoving met het oog op de uitdrijving plaatsvindt, kan in het kader van een reeds ingezette procedure de mogelijkheid voorzien worden de termijn één maal en voor een zo kort mogelijke termijn te verlengen, doch onder zeer strikte, uitdrukkelijk in de wet opgesomde omstandigheden. Uit de formulering van deze omstandigheden moet duidelijk blijken dat de overheid de nodige voortvarendheid aan de dag heeft gelegd, maar de uitdrijving desondanks, door omstandigheden onafhankelijk van haar wil, nog niet heeft kunnen plaatsvinden.

In het belang van de rechtsbescherming van de minderjarige, moet de beslissing tot verlenging van de vrijheidsberoving van minderjarige vreemdelingen het voorwerp uitmaken van een automatische rechterlijke controle.

De bepaalde termijn, eventueel verlengd, moet een absolute maximumtermijn uitmaken. Eens deze termijnen verstreken zijn, moet de minderjarige vreemdeling in vrijheid worden gesteld.

Met betrekking tot de uitwijzing van begeleide minderjarige vreemdelingen

Hoofdstuk VI: terugwijzingen en uitzettingen, Vreemdelingenwet, tussen artikel 25 en 26, volgende bepaling invoegen:

“De uitvoering van een gedwongen terugwijzings- of uitzettingsmaatregel kan slechts plaatsvinden, nadat men aan de betrokken vreemdeling de mogelijkheid van een zelfstandige terugkeer of een programma van vrijwillige terugkeer heeft voorgesteld en hem een redelijke termijn werd toegekend om zijn terugkeer te organiseren, doch de vreemdeling op ondubbelzinnige wijze te kennen heeft gegeven hiervan geen gebruik

te willen maken. Wanneer een gedwongen uitzetting een gezin met minderjarige kinderen tot voorwerp heeft, moet het belang van het kind zowel bij het nemen van de beslissing tot gedwongen uitwijzing, als bij de uitvoering ervan een eerste overweging uitmaken.”

b. Voorgestelde aanpassing aan de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van andere bepaalde categorieën van vreemdelingen (de Opvangwet)

Met betrekking tot de opvangmodaliteiten van niet-begeleide minderjarigen waaromtrent twijfel bestaat aangaande de leeftijd

Onder artikel 41, §2, na de laatste zin, invoegen:

“ Gedurende tijd die nodig is om de leeftijd van de vreemdeling die verklaart minderjarig te zijn vast te stellen, wordt deze in een speciaal hiervoor voorziene afdeling van het oriëntatie- en observatiecentrum opgevangen.”

c. Voorgestelde aanpassing aan het KB van 2 augustus 2002 betreffende het regime en de werkingsmaatregelen van de gesloten centra in België

Met betrekking tot de detentieomstandigheden

Wanneer er niet voor gekozen wordt om een nieuw KB op te stellen, dat specifiek van toepassing is op de centra waarin minderjarige vreemdelingen desgevallend zullen opgevangen worden, en waarin minstens de rechten die nu reeds in het KB van 2 augustus 2002 opgesomd staan, worden overgenomen, aangevuld met bepalingen die aan de minderjarige vreemdelingen de volledige realisatie van het recht op onderwijs garanderen, evenals bepalingen die de zekerheid bieden dat zij in centra zullen verblijven waarvan de materiële omstandigheden aangepast zijn aan hun specifieke situatie en waarbinnen hen een aangepaste bijstand wordt gegarandeerd (door gekwalificeerd basispersoneel, evenals de verplichte aanwezigheid van een psycholoog):

in het KB van 2002 invoegen:

- onder hoofdstuk I: algemene bepalingen

In artikel 6, 2^e lid invoegen: *“In het geval van minderjarige vreemdelingen wordt deze begeleiding verstrekt door personeelsleden die hiervoor een speciale opleiding hebben genoten”.*

- onder hoofdstuk II: regels bij aankomst in het centrum

In te voegen na artikel 17: *“Minderjarige vreemdelingen zullen bij hun aankomst in het gesloten centrum opgevangen worden door een speciaal hiertoe aangewezen en opgeleid personeelslid. Deze persoon zal instaan voor de verplichte fouillering van de minderjarige, voorzien in artikel 10, de informatieverstrekking voorzien in artikel 17 en de minderjarige begeleiden naar aanleiding van het medisch onderzoek en de administratieve procedures die hij overeenkomstig artikel 13 en 14 moet doorlopen. De informatieverstrekking gebeurt op die manier dat de informatie toegankelijk is voor de minderjarige.”*

- Tussen afdeling 3 en 4: een nieuwe afdeling invoegen: “Het recht op onderwijs****

Indien minderjarige vreemdelingen in het centrum verblijven, wordt erop toegezien dat het recht op onderwijs op adequate manier wordt gegarandeerd.”

- Het recht op medische bijstand: na artikel 61 invoegen: *“In het bijzonder in centra waar minderjarigen worden opgevangen, is de aanwezigheid van een psycholoog verplicht. De in de artikelen 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60 en 61 voorziene garanties inzake beschikbaarheid, onafhankelijkheid en verplichting tot eerbiediging van de beslissingen die door de geneesheer zijn genomen, zijn op dezelfde manier van toepassing voor de psycholoog, verbonden aan het centrum.”*

In artikel 52, 5^o toe te voegen: *“een tolk ter beschikking wordt gesteld, indien dit nodig zou blijken.”*

- onder 4.3. De sociale verzorging, de ontspanning en de algemene ontwikkeling

in artikel 68, toevoegen: *“Ten aanzien van minderjarige vreemdelingen wordt deze begeleiding door speciaal hiervoor gekwalificeerd personeel verzorgd.”*

In artikel 69, invoegen: De centrumdirecteur dient de algemene ontwikkeling van de bewoners te bevorderen, *“met bijzondere aandacht voor de ontwikkeling van minderjarige vreemdelingen”*. Hij mag leden van het personeel ermee belasten verschillende activiteiten te organiseren om dit doel te kunnen bereiken.

- onder 4.5: Materieel welzijn en hygiëne van de bewoners

Titel 4.5.0. invoegen: *“Materiële omstandigheden van gesloten centra waarin minderjarige vreemdelingen worden opgevangen.*

De materiële omstandigheden in de gesloten centra waarin minderjarige vreemdelingen worden opgevangen, zijn aangepast aan hun leeftijd en specifieke noden. Onder geen beding mogen minderjarige vreemdelingen opgevangen worden in centra die een penitentiair karakter vertonen.

Bijzondere aandacht wordt gesteed aan de mogelijkheid tot privacy, zintuiglijke stimuli, toegang tot licht en buitenlucht, sportmogelijkheden en het creëren van een ontspannen sfeer. De nodige infrastructuur wordt ter beschikking gesteld, opdat de minderjarigen zich kunnen ontspannen.”

In dit geval kan het 5^e lid van artikel 83 van het KB worden geschrapt.

- Onder Hoofdstuk II, afdeling 4: ordemaatregelen

Invoegen in artikel 97: Bij de keuze van de aard en de maat van de ordemaatregel wordt rekening gehouden met de aard en de ernst van de inbreuk, *“de leeftijd van de bewoner die de overtreding beging”*, met de omstandigheden waarin zij plaatsvond en, zo daartoe gronden aanwezig zijn, met verzachtende omstandigheden.

Invoegen in artikel 98, §2, na paragraaf 4: *“Ten aanzien van minderjarige vreemdelingen kan de ordemaatregel vermeld in °4 slechts als ultieme maatregel worden opgelegd, en voor een zo kort mogelijke duur.”*

Invoegen in artikel 103: *“In het geval van een minderjarige vreemdeling gebeurt de inkennisstelling door een gekwalificeerd personeelslid.”*

- Onder Hoofdstuk II, afdeling 5: dwangmaatregelen

Invoegen in artikel 104, na de 2^e paragraaf: *“Ten aanzien van minderjarige vreemdelingen kunnen dwangmiddelen slechts als uiterste maatregel en voor een zo kort mogelijke duur worden opgelegd.”*

In artikel 2, 1^e lid van het KB van 2 augustus 2002 de verwijzing naar het INAD-centrum schrappen.