



NCRK-adviesorgaan

Advies over de situatie van kinderen in migratie

Ter gelegenheid van de 30^e verjaardag van de Verblijfwet van 15 december 1980 verstrekt het adviesorgaan van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind volgend advies.

Alle kinderen in migratie verdienen bijzondere aandacht, zonder enig onderscheid naar wettelijk of administratief statuut (§18 CRC GC nr 6). Het kan gaan om niet-begeleide of begeleide kinderen, die vanuit hun land van herkomst naar of door ons land trekken, om te overleven, op zoek naar veiligheid, een betere levensstandaard, onderwijs, economische mogelijkheden, bescherming tegen uitbuiting en misbruik, een gezinshereniging of een combinatie van die factoren.

De omstandigheden waarin die kinderen zich bevinden, alsook de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd, zijn complex en vereisen een aanpak die tegelijk multilateraal, globaal en holistisch van aard is en waarbij de algemene beginselen van het IVRK in aanmerking worden genomen: het recht op non-discriminatie, het belang van het kind als primaire overweging bij alle maatregelen die het kind betreffen, het recht op leven, op overleven en op ontwikkeling en het recht om hun mening vrijelijk te uiten.

Inzake het recht op participatie, op informatie, op een eerlijke procedure en op de eerbiediging van het beginsel van de redelijke termijn vanaf de toegang tot het grondgebied

Het recht van kinderen in migratie op participatie, met name hun recht op toegankelijke informatie, om gehoord te worden en op verhaal of toegang tot klachtenmechanismen die aangepast zijn aan hun leeftijd, moet vanaf hun aankomst worden gewaarborgd in alle relevante beslissingsprocedures en –processen. Indien nodig en vanaf zijn signalement, moet het kind worden bijgestaan door een onafhankelijke tolk (art. 17 IVRK; Richtlijnen Raad van Europa betreffende een kindvriendelijke justitie; CRC GC nr 14; §§ 25 en 71 CRC GC nr 6).

Alle personen die in contact treden met kinderen in migratie (de administratieve en gerechtelijke overheden, advocaten, ondervragers, tolken, maatschappelijk werkers, gezondheidswerkers, voogden, wettelijke vertegenwoordigers, politiepersoneel en

grensbewakers...) dienen op gepaste wijze verplicht gevormd te worden in kinderrechten (§26 CO CRC), in communicatiewijzen van kinderen, in het begrip van hun culturele behoeften, en bekwaam zijn om op gepaste wijze om te gaan met tekenen van angst of wanhoop (§26 CO CRC 2010 ; §75 CRC GC nr 6 ; §94-95 CRC GC 14).

De lopende initiatieven tot aanpassing van de Dublinverordening om te vermijden dat niet-begeleide buitenlandse minderjarigen (hierna: NBM) nodeloos worden overgebracht van de ene lidstaat naar de andere, zullen de NBM toelaten om sneller toegang te hebben tot de asielprocedure.

Een gelijkaardige toepassing van het urgentiebeginsel dringt zich op in alle procedures waarbij kinderen betrokken zijn, met het oog op een snelle respons en de bescherming van de belangen van het kind, met eerbied voor de grondrechten (§50 Richtlijnen Raad van Europa voor een kindvriendelijke justitie).

Eveneens dient het recht op verhaal bij een orgaan dat zich met volle rechtsmacht uitspreekt en aldus ten gronde kan beslissen, mede in het licht van het gelijkheidsbeginsel, gewaarborgd te worden voor elk kind in migratie, zonder onderscheid naargelang het al dan niet een asielzoeker betreft.

Inzake alternatieven voor detentie, het recht op vrijheid en het recht om in familieverband te leven

In alle situaties waarmee kinderen te maken krijgen tijdens hun migratietraject (aankomst op het grondgebied, verblijf, vrijwillige of gedwongen terugkeer) moet hun detentie of opsluiting om louter administratieve redenen strikt verboden worden. Op elk ogenblik van hun traject moet in menselijke alternatieven voor detentie worden voorzien, met behoud van de familie-eenheid (in 2014 werden 21 families gescheiden) en met eerbied voor het belang van de kinderen (§61 CRC GC nr 6 en referentielijst cf infra).

Inzake het recht op een gepaste opvang, aangepast aan de leeftijd

Passende opvang, aangepast aan de leeftijd, moet worden gewaarborgd voor alle kinderen in migratie, ongeacht of ze van Europese of niet-Europese herkomst zijn. Gepaste opvang is een noodzakelijke basisvoorwaarde voor de verwezenlijking en de bescherming van alle andere rechten van die kinderen.

Inzake het recht op bescherming van de gezondheid en op onderwijs

Eveneens vanaf hun aankomst op het grondgebied moeten kinderen in migratie passende zorg genieten, op dezelfde wijze als andere kinderen, zonder onderscheid naar verblijfsstatuut, gelet op hun specifieke behoeften op educatief en psychologisch vlak en op het vlak van (geestelijke) gezondheid (art. 2 IVRK ; §18 CRC GC nr 6). Een gewaarborgde toegang tot al die rechten is bepalend met het oog op de integratie van de kinderen in de samenleving die hen opvangt.

Een transversale psychologische follow-up moet systematisch aan NBM worden voorgesteld vanaf hun aankomst op het grondgebied, met verlengingen zolang nodig (§§39-40 CRC GC n°6). Dergelijke gespecialiseerde psychologische bijstand wordt doorgaans goed verleend in de opvangcentra. Toch ontstaan er vaak problemen wanneer de kinderen de centra verlaten en op de ontoreikendheid van gespecialiseerde diensten stuiten. Derhalve moet de oprichting van bijkomende gespecialiseerde organisaties of centra worden aangemoedigd, die zowel voor deskundigenonderzoeken als voor de individuele opvolging van de betrokken jongeren kunnen instaan.

De specifieke onderwijsvoorzieningen voor de tenlasteneming van migrantenkinderen moeten voldoende talrijk en correct verspreid zijn over het volledige grondgebied. Dat betekent inzonderheid dat zij aanwezig moeten zijn in de omgeving van opvangcentra beheerd door Fedasil of een opvangpartner. Ze moeten ook voldoende toegankelijk zijn voor kinderen in migratie die buiten die centra wonen.

Tijdens de periode van verblijf in een opvangcentrum moet een verandering van centrum worden vermeden, aangezien ze een negatieve weerslag heeft op de stabiliteit van de kinderen. Overplaatsingen naar een ander taalgebied dan datgene waar de kinderen onderwijs opgestart zijn, dient formeel te worden verboden (de effectiviteit van het recht op onderwijs (art. 28-29 IVRK) ; §40 CRC GC nr 6; §§94-95 CRC GC nr 14).

Inzake de voogdij voor NBM

Een voogd moet worden aangesteld voor elke niet-begeleide minderjarige, ongeacht diens nationaliteit. Het aantal voogden moet worden opgetrokken en de Dienst Voogdij worden versterkt met het oogmerk de wettelijke voorschriften in acht te nemen en de dienstverlening van een voogd toe te kennen binnen de opgelegde termijnen. De dienst Voogdij moet zijn onafhankelijkheid bewaren ten aanzien van de andere betrokken actoren, in het bijzonder de Dienst Vreemdelingenzaken, Fedasil, het OCMW. De Dienst Voogdij moet zijn wettelijke opdracht tot identificatie van NBM blijven vervullen.

De leeftijdsbepaling moet in de eerste plaats uitgaan van documentaire bewijzen. Verdere onderzoeken zijn slechts mogelijk in laatste instantie en, in administratieve aangelegenheden, enkel op verzoek van de Dienst Voogdij. Die verscheidene onderzoeken moeten worden uitgevoerd door onafhankelijke medische deskundigen en maatschappelijk werkers, in aanwezigheid van de voogd en na het kind volledig in kennis te hebben gesteld van de uit te voeren onderzoeken en de gevolgen ervan (zowel op het vlak van zijn gezondheid als in het licht van zijn administratieve situatie). Zoals ook de Orde van Geneesheren (advies 20 februari 2010) beklemtoont dient de geïnformeerde toestemming van het kind voorafgaandelijk aan enig onderzoek uitdrukkelijk worden verkregen en dient een voorlopige voogd of een referentiepersoon systematisch te worden aangesteld. Zolang de leeftijd niet bepaald of geschat is, dient hij als een minderjarige te worden behandeld. Elke twijfel over de leeftijd dient in het voordeel van de jongere te spelen (§31 CRC GC nr 6; art. 7§3 Voogdijwet).

De voogden moeten adequaat worden opgeleid op het vlak van de administratieve en wettelijke regels, alsook op het vlak van de bijzonderheden van de kinderen die zij begeleiden. Op het niveau van de Gemeenschappen moeten de lokale opvanginitiatieven voor jonge migranten (LOI's georganiseerd door de OCMW's), alsook de burgerinitiatieven op het stuk van begeleiding (pleeggezinnen, peetgezinnen, enz.) worden aangemoedigd en ondersteund met passende vorming voor de onthaalpersonen en psycho-sociale begeleiding voor de betrokken kinderen (§40 CRC GC nr 6).

Inzake de duurzame oplossing voor NBM

Het belang van het kind moet worden bepaald door een instantie die onafhankelijk optreedt ten aanzien van de immigratiediensten, bij voorkeur de instantie belast met vragen inzake jeugdbescherming, en dit om belangenconflicten te vermijden (Europees Economisch en Sociaal Comité, advies betreffende de geplande wijziging van het Dublinreglement, 2014). Een duurzame oplossing dient voor elke NBM te worden bepaald vóór de meerderjarigheidleeftijd bereikt is. De Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa

gaf recent te kennen dat België meer inspanningen zou kunnen leveren in het kader van het bepalen van het belang van het kind.

Het gegeven dat Europese NBM die zich in een kwetsbare situatie bevinden of tijdelijk verblijf hebben aangevraagd, ondanks de toewijzing van een voogd sinds mei 2014, geen toegang hebben tot deze bijzondere verblijfsprocedure voor NBM, schendt het non-discriminatiebeginsel (art. 2 IVRK).

Er mag geen enkele maatregel tot terugbrenging worden uitgevoerd zonder voorafgaande analyse van de weerslag van die beslissing op de fundamentele rechten van het kind en, hoe dan ook, zonder de mening van het kind te horen (art. 12 IVRK). Wanneer uiteindelijk een terugkeer wordt georganiseerd, moet voorafgaandelijk contact zijn opgenomen met de autoriteiten en de sociale diensten van de betrokken landen om zich ervan te vergewissen dat de terugkeermodaliteiten de grondrechten van de kinderen in alle opzichten eerbiedigen en dat de terugkeer bijdraagt tot een duurzame oplossing (§§84-87 CRC GC nr 6; art. 5 Terugkeerrichtlijn).

Inzake de plaats van kinderrechten binnen de wet van 15 december 1980

Het Adviesorgaan van de NCRK besluit dit advies met een aanbeveling aan de federale regering om in de wet van 15/12/1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, over te gaan tot de invoeging van een transversale bepaling betreffende de rechten van het kind, in volgende zin:

“Minderjarigen genieten in het kader van deze wet van persoonlijke rechten en vrijheden, waaronder die omschreven in de Grondwet en in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, inzonderheid het recht om te worden gehoord voorafgaandelijk aan beslissingen die hen aangaan en aan de procedure deel te nemen. Deze rechten en vrijheden moeten gepaard gaan met bijzondere waarborgen :

a) telkens als de wet afbreuk kan doen aan bepaalde rechten en vrijheden van de jongeren, hebben die jongeren het recht te worden geïnformeerd over de inhoud van deze rechten en vrijheden;

b) de vader en moeder nemen het onderhoud en de opvoeding van en het toezicht op hun kinderen op zich. Bijgevolg kunnen de jongeren enkel volledig of gedeeltelijk aan het ouderlijk gezag worden onttrokken in de gevallen waarin maatregelen houdende handhaving van dit gezag als een contra-indicatie kunnen worden beschouwd;

c) Hun toestand van afhankelijkheid, hun ontwikkelings- en maturiteitsgraad scheppen bijzondere noden die luisterbereidheid, raad en bijstand vereisen.”(voorstel gebaseerd op de voorbereidende titel van de Jeugdbeschermingswet)

Het Adviesorgaan roept de bevoegde regeringen en instanties ertoe op gevolg te geven aan dit advies, met het oog op een eerbiediging van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.

Bernard De Vos (DGDE), Maud Dominicy (UNICEF België), Jacques Fierens (UNamur, ULg, UCL), Farah Laporte (Kinderrechtencoalitie Vlaanderen), Wouter Vandenhole (Universiteit Antwerpen), Eric van der Mussele (OVb), Frédérique Van Houcke (CODE), Benoit Van Keirsbilck (DEI Belgique), Juan Verlinden (avocat.be), Effectieve leden Adviesorgaan

Robert Crivit (Uit De Marge), Sibille Declercq (Awel), Geert Decock (OVb), Cécile Delbrouck (avocat.be), Olivier De Schutter (UCL), Sarah Grandfils (DEI Belgique), Géraldine Mathieu (DEI Belgique), Valérie Provost (CODE), Johan Put (K.U. Leuven), Karin Van der Straeten (DGDE), Plaatsvervangende leden Adviesorgaan

Niet-exhaustieve referentielijst:

Algemeen :

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) : art. 2, 3, 10, 12, 13, 17, 19, 20, 22, 24, 26-28, 34-37

Concluding observations VN-Kinderrechtencomité naar aanleiding van de voorstelling van het derde en vierde gecombineerde periodieke rapport van België, 2010 (CO CRC)

Committee on the rights of the child, *General Comment nr 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, Doc CRC/GC/2005/6 (CRC GC nr 6)

Committee on the rights of the child, *General Comment n° 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para 1)*, CRC/GC/2013/14 (CRC GC nr 14)

ENOC, *Déclaration sur les enfants migrants*, 2013, <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/ENOC-2013-Statement-on-Children-on-the-Move-FR.pdf> / Position statement on Children on the move, <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/ENOC-2013-Statement-on-Children-on-the-Move-EN.pdf>

Europees Economisch en Sociaal Comité, *Advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 wat betreft de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een niet-begeleide minderjarige zonder gezinsleden, broers of zussen of familieleden die legaal in een lidstaat verblijven*, COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD) (2015/C 012/11)

Dienst Vreemdelingenzaken, *Activiteitenrapport 2013 en Statistisch jaarverslag 2014*

Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2015*

Inzake detentie:

Art. 17 Return Directive 2008/115/EC

Comité des droits de l'enfant, *Rapport journée de discussion générale 2012*, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>

Council of Europe, Committee for the Prevention of Torture, *The CPT standards*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013: <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm>

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, COM(2014) 199 final, 28 March 2014

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Resolution 2020 – The alternatives to immigration detention of children*, 3 October 2014, point 9

FRA, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, 2015

Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, 5 March 2015, A/HRC/28/68, §85

Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, 2 April 2012, A/HRC/20/24, §§ 53, 66, 68

Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, *Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, 24 April 2013, A/HRC/23/46, §§ 48 et 92

UNHCR, *Beyond Detention: A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seeker and refugees, 2014-2018*, 2014

UNHCR, *Options Paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*, 2015

Inzake procedurele rechten:

Art. 24§2 Charte des droits fondamentaux UE

Art. 22bis Constitution belge

Council of Europe, Committee of Ministers, *Guidelines on child-friendly justice*, 2010

CJCE C-648/11 du 6 juin 2013, §59 (recht van kinderen in migratie om gehoord te worden)

Orde van Geneesheren, *Testen voor leeftijdsbepaling bij niet-begeleide minderjarige vreemdelingen*, 20 februari 2010, <http://www.ordomedic.be/nl/adviezen/advies/testen-voor-leeftijdsbepaling-bij-niet-begeleide-minderjarige-vreemdelingen>

Inzake verplaatsingen :

GC6, §40 : "In order to ensure continuity of care and considering the best interests of the child, change in residence for unaccompanied and separated children should be limited to instances where such change is in the best interests of the child"

GC 14, §94-95 : dit belang dient door gespecialiseerde personen te worden bepaald + "The assessment of the consequences of alternative solutions must be based on general knowledge of the likely consequences of each possible solution for the child, given his or her individual characteristics and past experience"

Inzake terugkeer :

Return Directive 2008/115/EC

Unicef, *Children's rights in return policy and practice in Europe. A discussion paper on the return of unaccompanied and separated children to institutional reception or family*, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/childrens_rights_in_return_policy_and_practice_in_europe.pdf