

# Vluchtschrift

**Feiten en signalen**

Trimestrieel tijdschrift

Januari- juni 2009

ERKENNINGSNUMMER: P 404020

**DOSSIER**

blz. 4

**De bescherming van de niet begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV):  
overzicht van het wettelijke kader en praktische ervaringen**

**Deel 1: De definitie van NBMV, het beschermingsproces, de opvang**

*Mathieu Beys*

**GOED OM WETEN**

blz. 34

**Mogelijke rechtsmiddelen en beroepen bij gebrek aan opvang of bij onregelmatige  
verwijdering uit een opvangstructuur**



Redactie: Mathieu Beys

Met de medewerking van: Rachid Aït Hamou, Cathy Banken,  
Arezki Boutrahi, Annelieke Carlier, Anne Dussart,  
Véronique Kistenborgh, David Lowyck, Florence Lobert,  
Danièle Madrid, Ineke Vanhalle, Joëlle Verriest.

Verantwoordelijke uitgever: Gonzalo Dopchie  
Liefdadigheidstraat 43  
1210 Brussel

**Dit tijdschrift wordt gratis toegestuurd op eenvoudige aanvraag (via e-mail; de gedrukte versie wordt voor de documentatiecentra en mensen zonder toegang tot Internet voorbehouden).**

**U kan met uw vragen, suggesties, en bemerkingen rond een artikel of de situatie van migranten in België, terecht bij Mathieu Beys.**

**E-mail : [m.beys@caritasint.be](mailto:m.beys@caritasint.be)**

**Tel: 02/229.36.15 Fax: 02/229.36.36 (met vermelding “t.a.v. Mathieu Beys”).**

De artikelen van *Vluchtschrift* bevatten algemene informatie en moeten niet als het officiële strandpunt van de Vzw Caritas International beschouwd worden, behalve met uitdrukkelijke vermelding. De reproductie van *Vluchtschrift* wordt aangemoedigd als het tot een niet-commercieel doel dient en met bronvermelding. Ondanks de zorgvuldigheid van de redactie kunnen sommige berichten of inlichtingen achterhaald zijn op het moment dat u die leest. De raadpleging van een specialist (advocaat of jurist) wordt sterk aangeraden voor alle vragen in verband met een individuele situatie. Noch de auteurs noch de Vzw Caritas International kunnen aansprakelijk gesteld worden voor de gevolgen van het gebruik van deze informatie.

## INHOUDSTAFEL

### DOSSIER

blz. 4

De bescherming van de niet begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV):  
overzicht van het wettelijke kader en praktische ervaringen

Deel 1: De definitie van NBMV, het beschermingsproces, de opvang

*Mathieu Beys*

### EUROPESE ACTUALITEIT

blz. 25

Het Europees immigratie- en asielpact. Een nieuwe impuls voor een globaal  
Europees beleid?

*Danièle Madrid*

### OPENBARE ZITTING

blz. 33

Het gebruik van videomateriaal als bewijs bij asielaanvragen voor de Raad van  
Vreemdelingenbetwisting (RVV)

### GOED OM WETEN

blz. 34

Mogelijke rechtsmiddelen en beroepen bij gebrek aan opvang of bij onregelmatige  
verwijdering uit een opvangstructuur

### WHO'S WHO OVER HULP AAN MIGRANTEN

blz. 37

CBJ Antwerpen

## DOSSIER

### **De bescherming van de niet begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV): overzicht van het wettelijke kader en praktische ervaringen**

#### **Deel 1: De definitie van NBMV, het beschermingsproces, de opvang**

*Mathieu Beys*

#### **Inleiding: een blik terug op de versnellingsfactor van de wet NBMV**

Op 18 augustus 2002 kwam een jong Congolees meisje van 5 jaar samen met haar Nederlandse oom vanuit Kinshasa in de luchthaven van Zaventem aan<sup>1</sup>. De bedoeling was dat ze zich haar moeder, een erkende vluchteling, in Canada zou vervoegen. Bij de grenscontrole werd ze door de politie aangehouden. Reden: zij had geen geldig visum en de oom had geen bewijs van de moeder dat hij het ouderlijke gezag over het kind mocht uitoefenen. De oom is naar Nederland teruggegaan maar het kind werd in het centrum 127, een containergebouw naast de pistes van de luchthaven, opgesloten. Haar opsluiting heeft meer dan twee maanden geduurd. Intussen heeft de Dienst vreemdelingenzaken (DVZ), met de hulp van de Belgische ambassade, een andere oom van het meisje in Kinshasa teruggevonden, maar hij was nog student en was dus niet bereid om het meisje ten laste te nemen. Haar advocaat stelde voor dat ze door een pleeggezin zou opgevangen worden, door een maatregel van het Comité voor bijzondere jeugdzorg van de Franse Gemeenschap<sup>2</sup>. Daarop gaf DVZ geen antwoord. Op 16 oktober besloot de rechtbank van eerste aanleg te Brussel dat het kind moest vrijgelaten worden. Nochtans bleef het meisje achter de tralies: het parket kon nog gedurende 24 uur beroep tegen het vonnis aantekenen en heeft aan het gesloten centrum laten weten dat de beslissing nog niet genomen werd. Tegen alle adviezen in<sup>3</sup> heeft DVZ het meisje dus op 17 oktober naar Kinshasa gerepatriëerd, op kosten van de luchtvaartmaatschappij die haar zonder geldige verblijfstitel had laten reizen. Op dezelfde dag belde de moeder het centrum 127 op en hoorde dat haar dochter daar niet meer verbleef. Meer mochten ze niet zeggen maar ze zou zeker meer inlichtingen bij DVZ krijgen. DVZ gaf haar geen verdere inlichtingen en raadde haar aan met UNHCR contact te nemen, waar ze vernam dat haar dochter terug naar Congo was... In het vliegtuig, reisde het kind met drie andere gerepatriëerde Congolezen en werd ze bijgestaan door een stewardess (maar geen enkele begeleider van de Belgische overheid). Op de luchthaven in Kinshasa was haar oom, die door de Belgische ambassade werd uitgenodigd, niet aanwezig. Niemand kon het meisje opvangen. Tussen 17 en 23 uur bleef ze in de luchthaven en werd uiteindelijk door een

<sup>1</sup> Alle feiten worden volledig in het arrest van het EHRM beschreven. Zie Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga / België van 12 oktober 2006 (tekst in het Frans of Engels te vinden op <http://www.echr.coe.int/echr/> ("case-law").

<sup>2</sup> "Service d'aide à la jeunesse" (SAJ)

<sup>3</sup> Het geciteerde vonnis maar ook het advies van het UNHCR en van het Commissariaat generaal van Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS).

werkneemster van het Congolese inlichtingenagentschap tijdelijk opgevangen. Na veel ophef in de pers kon het dochttertje uiteindelijk op 23 oktober haar moeder in Canada vervoegen. Dat meisje heet Tabitha en haar situatie heeft één van de hardste veroordelingen van België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens veroorzaakt<sup>4</sup>. Deze zaak heeft zeker ook tot een snellere goedkeuring van een specifiek regime voor niet begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) geleid. De nieuwe regels werden onder hoogdringendheid in een programmawet ingevoegd op het einde van 2002<sup>5</sup> maar zijn pas in 2004 in werking getreden<sup>6</sup>.

De bedoeling van dit dossier is zeker niet de hele regelgeving in detail te analyseren<sup>7</sup> maar eerder om een algemeen overzicht te geven. Veel professionelen (sociale werkers, juristen...) zijn soms met NBMV geconfronteerd terwijl ze geen specialist in deze materie zijn. Soms merken we ook dat voogden zich een beetje verloren voelen door het complexe karakter van sommige procedures. In welke gevallen wordt een voogd aangewezen? Wat is de rol van de voogd? Wat is de precieze definitie van niet begeleide minderjarige vreemdeling? Welke beroepen kan een minderjarige indienen als hij/zij geen voogd krijgt? Ter attentie van dat ruim publiek besteden we best ons aandacht op een paar praktische problemen. In dit eerste deel van het dossier bespreken we die aspecten. In een tweede deel zullen we vooral de verschillende pistes in verband met het verblijfsstatuut van de NBMV voorstellen en het begrip “duurzame oplossing” bespreken.

## **I. Algemene principe van de wet van 2002: elke NBMV krijgt een tweefasige bescherming**

De wet heeft de “Dienst voogdij” binnen de Federale Overheidsdienst Justitie gecreëerd. De dienst voogdij is onafhankelijk van de migratie- en asielinstanties. De wet organiseert de bescherming van de NBMV in twee fases: eerst door de Dienst voogdij een dan door de voogd (onder coördinatie en toezicht van de Dienst voogdij).

---

<sup>4</sup> Het Hof oordeelde dat de opsluiting én de uitwijzing van Tabitha een « onmenselijke en vernederende behandeling» (artikel 3 Europees Mensenrechtenverdrag, EVRM) uitmaken, zowel ten aanzien van Tabitha zelf als ten aanzien van haar moeder. “*Pareille détention fait preuve d'un manque d'humanité et atteint le seuil requis pour être qualifié de traitement inhumain,*» zo leest het arrest, en verder : « *La Cour estime que le refoulement de la seconde requérante, dans de telles conditions, lui a nécessairement causé un sentiment d'extrême angoisse et fait preuve d'un manque flagrant d'humanité envers sa personne, eu égard à son âge et à sa situation de mineure non accompagnée de sorte qu'il atteint le seuil requis pour être qualifié de traitement inhumain.* » Zie ook het persbericht van Vluchtelingenwerk Vlaanderen en het Platform Kinderen op de vlucht : [http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/Perstekst\\_13102006\\_Tabitha.doc](http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/Perstekst_13102006_Tabitha.doc)

<sup>5</sup> Programmawet van 24 december 2002 (I) (art. 479), Titel XIII - Hoofdstuk VI : Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (hierna “wet NBMV”). Zie de Memorie van toelichting en het advies van de raad van State op <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/50/2124/50K2124015.pdf>

<sup>6</sup> zie artikel 25 van het KB van 22 december 2003 tot uitvoering van Titel XIII - Hoofdstuk VI : Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (B.S., 29 januari 2004, hierna “KB NBMV”)

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld beschrijven we sommige aspecten in verband met de “interne keuken” van de Dienst voogdij of de erkenning van de voogden niet.

De taken van de Dienst Voogdij zijn onder andere<sup>8</sup>:

- Onder hoede plaatsen en zorgen voor de huisvesting vooraleer er een voogd aangesteld wordt;
- de identificatie van de NBMV (en eventueel de leeftijd door een medisch onderzoek laten nagaan);
- de aanwijzing van de voogden aan NBMV's;
- de erkenning van de voogden (en eventueel de intrekking ervan);
- de coördinatie van het werk van de voogden en het toezicht erop<sup>9</sup>;
- de coördinatie van de contacten met de andere overheden (asielinstanties en autoriteiten in het land van herkomst)

Om een idee te geven van de taak van de Dienst Voogdij, noteren wij dat 1884 personen werden gesignaleerd in 2008. Ook in 2008 heeft de Dienst Voogdij 96 voorlopige voogden en 821 definitieve voogden aangewezen<sup>10</sup>.

De taken van de voogd zijn onder andere de volgende:

- de minderjarige te vertegenwoordigen en te begeleiden in alle bestuurlijke of rechterlijke procedures (in verband met de asiel of het verblijfsrecht en in alle anderen)<sup>11</sup>;
- onverwijld een advocaat vragen;
- de rechtsmiddelen aan te wenden tegen de beslissingen die niet in het belang van zijn pupil genomen worden;
- ervoor zorgen dat de NBMV onderwijs kan volgen en aangepaste medische en psychologische begeleiding krijgt;
- ervoor zorgen dat de NBMV de hulp ten laste van de openbare overheden waarop hij recht heeft, ontvangt;
- de familie van de NBMV proberen op te sporen;
- alle voorstellen te doen die hij nodig acht om een duurzame oplossing in het belang van de NBMV te vinden;
- een vertrouwensrelatie met de NBMV op te bouwen en regelmatig met hem praten om zijn standpunt te kennen voor elke beslissing die hij voornemens is te nemen;
- het beheren van de (eventuele) goederen van de NBMV;
- een verslag over de situatie van de NBMV opmaken en naar de dienstvoogdij (uiterlijk 15 dagen na zijn aanwijzing), naar de vrederechter (twee maal per jaar)

---

<sup>8</sup> Zie art 3 § 2 van de wet NBMV.

<sup>9</sup> Observatoren merken op dat het toezicht op de voogden onvoldoende of zelfs onbestaande is. Volgens een recent rapport van UNICEF werd geen enkel voogd ooit van de lijst door de Dienst Voogdij geschrapt zelfs in geval van zware fout (zie Charlotte VAN ZEEBROECK, "La protection des mineurs étrangers non accompagnés victimes de la traite et du trafic d'êtres humains –recherche exploratoire – document de synthèse", p 22 [http://www.sdj.be/admin/docmena/Dossier\\_Traite\\_des\\_Enfants\\_FR\\_OK.pdf](http://www.sdj.be/admin/docmena/Dossier_Traite_des_Enfants_FR_OK.pdf) )

<sup>10</sup> Bron: Dienst Voogdij. Zie ook Jaarverslag FOD Justitie 2008, p. 17. [http://www.just.fgov.be/img\\_justice/publications/pdf/272.pdf](http://www.just.fgov.be/img_justice/publications/pdf/272.pdf)

<sup>11</sup> artikel 9 § 1 van de wet NBMV

of naar beide (definitief verslag uiterlijk 15 dagen na de beëindiging van zijn taak) opsturen.

## **II. Wie moet als een NBMV beschouwd worden?**

De wet geeft een vrij precieze definitie van de niet-begeleide minderjarige vreemdeling. Om als een NBMV beschouwd te worden, moet de persoon vier voorwaarden vervullen: een leeftijdsvoorwaarde, het gebrek aan begeleiding, een nationaliteitsvoorwaarde, en een verblijfsvoorwaarde<sup>12</sup>. Elke voorwaarde dient uitgelegd te worden.

### **II. 1. Wat betekent “minderjarig” ?**

Volgens de wet worden enkel personen onder 18 als minderjarige beschouwd. Er wordt dus geen rekening gehouden met de meerderjarigheidsleeftijd van het land van herkomst.

#### **II.1.1. Hoe wordt de leeftijd bepaald?**

Enkel de Dienst Voogdij is bevoegd om de leeftijd van de gesignaleerde (vermoede) NBMV<sup>13</sup> na te gaan, “indien de staat van minderjarigheid wordt aangevochten”<sup>14</sup> (door de overheid die de fiche heeft ingevuld of door de Dienst Voogdij zelf). De migratie- en asielinstanties mogen het resultaat van die analyse later niet betwisten (tenzij als nieuwe betrouwbare elementen aan bod komen)<sup>15</sup>.

#### **Identiteitsdocumenten**

De leeftijd van de NBMV wordt eerst “door middel van zijn officiële documenten” gecontroleerd<sup>16</sup>. De dienst Voogdij kan zich ook baseren op “inlichtingen verstrekt door de consulaire of diplomatieke posten van het land van herkomst of van doorvoer, of van elke andere inlichting, voorzover dit verzoek om inlichtingen de minderjarige of zijn familie die zich in het land van doorvoer en/of herkomst bevindt, niet in gevaar brengt”. Als de NBMV een asielaanvraag ingediend heeft, zou de Dienst Voogdij dus heel

---

<sup>12</sup> Zie artikel 5 van de wet NBMV.

<sup>13</sup> We gebruiken hierna “NBMV” voor alle gesignaleerde personen. Voor een deel ervan kan een verder onderzoek aantonen dat ze niet aan de definitie van NBMV beantwoorden.

<sup>14</sup> Art 3 § 2, 2° wet NBMV.

<sup>15</sup> In een zaak betreffende een minderjarige asielzoeker, besliste DVZ het onderzoek van de asielaanvraag te schorsen totdat de resultaten van een leeftijdstest werden verkregen, nadat de Dienst Voogdij een definitieve voogd had aangewezen. De rechtbank van eerste aanleg van Brussel heeft de houding van DVZ veroordeeld. DVZ moest een beslissing binnen één maand nemen met een dwangsom van 3.000 euro per dag vertraging. Volgens de rechter, « Vu les compétences spécifiques reconnues par la loi au Service des Tutelles, l’Office des Etrangers n’a pas à se substituer à l’appréciation de ce service en exigeant un test médical après la mise en place de la tutelle. » Zie, Kort geding Rb. Brussel, 22 maart 2007 [http://www.sdj.be/admin/docs/refere\\_BXL\\_22-03-07.pdf](http://www.sdj.be/admin/docs/refere_BXL_22-03-07.pdf)

<sup>16</sup> Art 3 KB NBMV.

voorzichtig moeten zijn en liever geen enkel contact met de autoriteiten van het land van herkomst nemen<sup>17</sup>.

Met asielzoekers zonder identiteitsdocumenten heeft DVZ de gewoonte om 31 december van het geboortjaar als geboortedatum toe te wijzen. Het spreekt vanzelf dat deze fictieve datum in geen enkel geval als een echt identificatiegegeven moet beschouwd worden<sup>18</sup>.

### Medisch onderzoek

Indien de Dienst voogdij of een asiel of migratieoverheid nog twijfel over de leeftijd hebben, moet de Dienst voogdij “onmiddellijk” een medisch onderzoek door de arts laten uitvoeren<sup>19</sup>. In de praktijk gaat het in principe om een driedig onderzoek: radiografie van het gewricht, tandonderzoek en radiografie van het sleutelbeen. De wet voorziet dat het onderzoek ook een psychoaffectieve test kan bevatten<sup>20</sup> maar deze test werd in de praktijk nog nooit uitgeoefend.

De Dienst voogdij moet waken dat de NBMV door een tolk wordt bijgestaan en de vereiste inlichtingen over het medisch onderzoek krijgt<sup>21</sup>. Indien een voorlopige voogd aangewezen werd, moet hij/zij de gelegenheid krijgen om de pupil te begeleiden. De arts die het onderzoek heeft verricht moet een attest met de volgende gegevens opmaken:

- omstandigheden waaronder het onderzoek werd verricht;
- instemming van de minderjarige
- (...)
- resultaat van het onderzoek, daaronder begrepen de foutenmarge.

In geval van twijfel over de uitslag van het onderzoek moet men met de jongste leeftijd rekening houden<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Dergelijke contacten zouden de minderjarige in gevaar kunnen brengen t.a.v. de autoriteiten van zijn land maar zou ook zijn asielprocedure kunnen belemmeren. In de praktijk betwisten de asielinstanties vaak het belang van de asielaanvraag op basis van contacten met de nationale autoriteiten (Soms niet terecht. Zie in dat verband: UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1979, reed. 1992, nr. 120 en vlg. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html> ). Zelfs als het initiatief van het contact niet van de minderjarige zelf zou komen, lijkt het ons beter zeer voorzichtig te zijn met contact t.a.v. het land van herkomst teneinde het risico van een misinterpretatie van het CGVS te voorkomen.

<sup>18</sup> *Vademecum voor voogden van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen*, dienst Voogdij, bijgewerkt op 31 augustus 2007, blz. 26, zie [http://www.just.fgov.be/index\\_nl.htm](http://www.just.fgov.be/index_nl.htm) (“justitie van A tot Z”, “Minderjarigen vreemdelingen”).

<sup>19</sup> Art 7 § 1 van de wet NBMV.

<sup>20</sup> Art 3 2de lid van het KB NBMV.

<sup>21</sup> Omzendbrief van 19 april 2004. Dat plicht vervloeit ook uit artikel 7 van de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt.

<sup>22</sup> Art 7 § 3 van de wet NBMV.



Het resultaat van het medisch onderzoek heeft een subsidiair karakter. Als de NBMV een identiteitsdocument uit zijn land van herkomst bij heeft, waarvan de authenticiteit niet ernstig in twijfel werd gebracht, moet de dienst Voogdij in principe met de gegevens van dat document rekening houden boven het resultaat van een medisch onderzoek<sup>23</sup>.

In de huidige staat van de wetenschappelijke kennis, bestaat er nog geen perfecte methode om de leeftijd van een persoon op een heel precieze wijze te bepalen. Alle medische onderzoeken kunnen enkel maar een inschatting van de leeftijd met een – min of meer redelijke- foutenmarge geven. Terwijl ze uit een drieledige test bestaan zijn de onderzoeken die door de dienst Voogdij worden gebruikt om de leeftijd te bepalen voor kritiek vatbaar<sup>24</sup>. Als de jongere als meerderjarige wordt beschouwd, zijn de gevolgen heel ernstig (geen voogd, geen recht op adequate opvang, geen asielverhoor met gespecialiseerd personeel, enz.) Het is dus bijzonder belangrijk dat de rechten van de betrokkene tijdens deze cruciale fase van de procedure goed verdedigd worden.

Caritas international heeft meerdere jongeren gehad voor wie het resultaat van de leeftijdstest, aangaf dat de jongere minderjarig is, maar wel ouder zou zijn dan hij zelf beweerde (bv: 17 jaar volgens de test en 15 jaar volgens de jongere). Nadien kon de minderjarige zijn paspoort bekomen. Bij een paar dossiers werden de beweringen van de minderjarigen bevestigd. Daarna werd de correcte leeftijd door de dienst Voogdij aangepast, na controle van de authenticiteit van het paspoort of geboorteakte.

Er wordt dus aangeraden om jongeren in te lichten dat de mogelijkheid bestaat om een leeftijdstest later, op basis van betrouwbare identiteitsdocumenten, te betwisten en te laten rechtzetten. Het is dus van uiterst belang dat alle actoren helpen met de zoektocht naar identiteitsdocumenten. Met dezelfde procedure kunnen fouten in de namen (of alias<sup>25</sup>), nationaliteit en geboorteplaats of –datum rechtgezet worden.

### Hoe kan men een leeftijdstest betwisten?

---

<sup>23</sup> Dit heeft de rechtbank van eerste aanleg te Hasselt (kort geding) beslist in een dossier van een Afghaanse NBMV. Hij was zonder documenten in België aangekomen. Volgens het leeftijdsonderzoek, was hij 17 jaar en half op 10 januari 2005. Later, heeft hij drie identiteitsdocumenten (taskara, bewijs van geboorte en Afghaanse paspoort) kunnen voorstellen (via familieleden in Afghanistan en via de Afghaanse ambassade in België). Volgens de rechtbank, hebben deze stukken bewijswaarde overeenkomstig art. 46 B.W. en art. 27 WbIPR en de rechtbank erkent dat zij een grotere bewijswaarde hebben dan het medische leeftijdsonderzoek van de dienst voogdij. Zie vonnis op [http://www.sdj.be/admin/docmena/Rechtbank\\_eerste\\_aanleg\\_Hasselt\\_-\\_25\\_februari\\_2008.pdf](http://www.sdj.be/admin/docmena/Rechtbank_eerste_aanleg_Hasselt_-_25_februari_2008.pdf) Zie ook commentaar van Rudy Breemans, in JDJ, nr. 278, oktober 2008, blz 38. Let op: taskara's alleen worden niet aanvaard door de dienst Voogdij als valabele documenten om de identiteit te bevestigen.

<sup>24</sup> Die kritieken zijn heel duidelijk door Charlotte van Zeebroeck samengevat. Zie Charlotte van Zeebroeck, *Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique. Situation administrative, juridique et sociale. Guide pratique*, Luik, Ed. jeunesse et droit, 2007, pp. 72-82; zie ook: J.P. JACQUES "Quand la science se refroidit, le droit éternue !" en O. DIAMANT-BERGER, "Détermination médico-légale de l'âge d'un adolescent", J.D.J., novembre 2003.

<sup>25</sup> Soms geven jongeren een alias of valse identiteit uit schrik, bijvoorbeeld bij aanhouding door de politie en dan, na uitleg van het beschermingssysteem door de voogd, geven ze hun echte naam.

Eerst wordt er opgemerkt dat de jongere het recht heeft om het medisch onderzoek te weigeren<sup>26</sup>.

Wanneer de arts na het medisch onderzoek een leeftijd van meer dan 18 inschat, stelt de Dienst Voogdij de betrokkene in kennis van het einde van de hoede (of van de voorlopige voogdij<sup>27</sup>). Tegen deze beslissing<sup>28</sup> van de dienst Voogdij kan de jongere aan wie de voogdij geweigerd werd, een beroep tot vernietiging en schorsing binnen de 60 dagen na de betekening bij de Raad van State indienen<sup>29</sup>. Tegelijk kan beroep in kort geding (eventueel via een eenzijdig verzoekschrift) bij de rechtbank van eerste aanleg indienen met het oog op een tegenexpertise<sup>30</sup> of op de aanwijzing van een voogd.

## **II.2. Wat betekent “niet begeleide”?**

Een voogd wordt enkel aangewezen als de minderjarige niet begeleid is “door een persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij over hem uitoefent op grond van de wet die van toepassing is overeenkomstig artikel 35 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht”<sup>31</sup>.

De wet heeft een ruime toepassingsgebied met als doel een betere bescherming van minderjarigen tegen alle vormen van mensenhandel en mensensmokkel<sup>32</sup>.

De door een oom of tante, een meerderjarige zus of broer, grootouders, schoonouder... begeleide minderjarige wordt dus beschouwd als “niet begeleid”, tenzij deze personen wettelijke voogden zijn<sup>33</sup>. Ook de minderjarige van wie de vermeende ouder de

---

<sup>26</sup> Zie artikel 8 en 12 van de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt (B.S. 26 september 2002). De gevolgen van een dergelijke weigering worden niet door de regelgeving voorzien. Men kan toch vrezen dat de dienst Voogdij er negatieve conclusies zou kunnen uittrekken. De voorlopige voogd, in overleg met de advocaat, moet natuurlijk de situatie analyseren voor elk geval. Het lijkt ons aangeraden om een botscaan te weigeren enkel om ernstige redenen (bijvoorbeeld als betrouwbare identiteitsdocumenten ten onrechte door een overheid in vraag werden gesteld). De reden van de weigering moet best schriftelijk aan de dienst Voogdij bevestigd worden (per fax of aangetekend schrijven).

<sup>27</sup> Over die beide begrippen, zie hieronder (deel “overzicht van het beschermingsproces”).

<sup>28</sup> De advocaat moet in principe liever op deze beslissing wachten. De vorige beslissing van de Dienst Voogdij die op een medisch onderzoek beroep doet, wordt beschouwd als een voorbereidende akte niet aanvechtbaar bij de Raad van Staat (“la décision de recourir à un tel examen, qui ne constitue qu'un acte préparatoire, ne doit pas être motivée en la forme” volgens het arrest van de Raad van State nr. 174.602 van 18 september 2007).

<sup>29</sup> Zie hieronder.

<sup>30</sup> Zie model van verzoekschrift in het Frans in Charlotte VAN ZEEBROECK, op.cit., p 745.

<sup>31</sup> Artikel 5 van de wet NBMV. Over de betekenis van de voogdij en het toepasselijke recht, zie het *Vademecum voor voogden van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen*, dienst Voogdij, bijgewerkt op 31 augustus 2007, blz. 25-28, zie [http://www.just.fgov.be/index\\_nl.htm](http://www.just.fgov.be/index_nl.htm) (“justitie van A tot Z”, “Minderjarige vreemdelingen”).

<sup>32</sup> Of dat doel effectief bereikt is, zie Charlotte VAN ZEEBROECK, “La protection des mineurs étrangers non accompagnés victimes de la traite et du trafic d’êtres humains –recherche exploratoire – document de synthèse”, J.D.J., december 2008 pp. 13-32.

<sup>33</sup> Door een rechterlijke beslissing of uit hoofde van de wetgeving van de verblijfplaats van het kind op het tijdstip van de feiten die aanleiding geven tot de vaststelling van het ouderlijk gezag (geboorte, erkenning) of het openvallen van de voogdij (overlijden van de ouders).

afstammingsband niet kan bewijzen zal een voogd aangewezen worden totdat de afstamming juridisch vastgesteld wordt of bij gebrek aan juridisch bewijs, totdat de dienst Voogdij de sociaal-affectieve afstamming door feitelijke elementen heeft vastgesteld<sup>34</sup>.

Als de minderjarige door een adoptieouder wordt begeleid, wordt hij niet als NBMV beschouwd. Men kan twifelen als de band door een andere juridische maatregel dan de adoptie gevormd wordt, zoals de Marokkaanse kafala.

### Bijzondere moeilijkheden met de Marokkaanse kafala

Zoals de meeste islamitische landen kent Marokko de instelling adoptie niet. Om humanitaire redenen werd de kafala (“wettelijke opvang”) in het rechtssysteem ingevoegd. De kafala gaat om een engagement vrijwillig in te staan voor de bescherming, de opvoeding en het onderhoud van een verlaten kind maar verleent geen rechten inzake afstamming of erfopvolging.

Volgens de dienst Voogdij heeft de kafala een wettelijke, door het internationale recht erkende voogdijwaarde. Bijgevolge valt een kafala-kind in principe niet onder de bescherming van de wet NBMV<sup>35</sup>. De dienst Voogdij kijkt toch na of alle voorwaarden en vormvereisten van de kafala vervuld worden. Als het niet het geval is, wordt een voogd aangewezen.

### II. 3. Wat betekent “vreemdeling”?

In het kader van de wet NBMV, heeft het woord “vreemdeling” de volgende betekenis: “die onderdaan is van een land dat geen lid is van de Europese Economische Ruimte”<sup>36</sup> (EER). De EER verenigt de 27 lidstaten van de Europese Unie met IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

De minderjarigen afkomstig uit een land van de EER hebben dus geen recht op de begeleiding door een voogd maar enkel op opvang<sup>37</sup>. De uitsluiting van deze categorie

---

<sup>34</sup> Zie Vademecum, blz. 28.

<sup>35</sup> Vademecum, blz. 30. De dienst Voogdij zal toch nagaan of de kafala voldoet aan de vereiste voorwaarden met betrekking tot de buitenlandse rechterlijke beslissingen (artikels 24, 25 en 30 van het Wetboek Internationaal Privaatrecht). Over de kafala, zie ook de voorstelling van France BLANMAILLAND op de vorming van 16 december 2008 (ADDE):

[http://www.adde.be/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=106&Itemid=120](http://www.adde.be/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=106&Itemid=120)

<sup>36</sup> Artikel 5 van de wet NBMV. Vergelijk met de definitie van de vreemdelingenwet (art 1: “wordt verstaan onder: 1° vreemdeling: al wie het bewijs niet levert dat hij de Belgische nationaliteit bezit”)

<sup>37</sup> Zie omzendbrief van 2 augustus 2007 betreffende niet-begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand (B.S. 17 september 2007) en model van identificatiefiche. Volgens die omzendbrief neemt de dienst SEMK (Signalement van niet-begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand) van de FOD Justitie “onmiddellijk de nodige maatregelen voor een aangepaste sociale plaatsing onder de hoede via een contact met een organisatie die sociaal werk met dit publiek verricht, via huisvesting in een observatie- en oriëntatiecentrum of via een maatregel betreffende bijzondere jeugdzorg”. Die kinderen hebben ook recht op opvang in een collectief centrum op basis van het KB van 24 juni 2004 .

(die heel verschillende situaties kan dekken) kan tot absurde vaststellingen leiden. Bijvoorbeeld zal een door de politie opgepakt Roemeense meisje van 8 jaar zonder gekende familieleden in België geen voogd krijgen; terwijl voor een Russische jongen van 17 die zonder geldig visum samen met zijn Belgische grootvader op het grondgebied terecht komt, zal wel een aanwijzing plaatsvinden!

Met het huidige systeem wordt de aanwijzing van een voogd enkel op basis van de nationaliteit van het kind effectief of uitgesloten, ongeacht de noodsituatie. De minderjarigen uit de EER landen krijgen in principe wel een aangepaste opvang (in de mate van de beschikbare plaatsen) maar worden beroofd van een begeleider die het zoeken naar een duurzame oplossing als officiële opdracht heeft. Men kan zich de vraag stellen of deze uitsluiting niet in strijd is met de internationale verbintenissen van België, die de discriminatie op basis van de nationale afkomst duidelijk verbieden<sup>38</sup>.

#### **II. 4. De vierde voorwaarde: een asielaanvraag of een illegale verblijfstatuut**

Niet alle minderjarigen die de drie eerste voorwaarden vervullen krijgen de door de wet voorziene bescherming. Volgens de vierde voorwaarde van de definitie van de NBM moet de minderjarige in één van de volgende situaties verkeren: "ofwel de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling hebben gevraagd; ofwel niet voldoen aan de voorwaarden inzake toegang tot en verblijf op het grondgebied" vastgesteld in de verblijfsregelgeving.

##### Asielaanvraag

De indiening van een asielaanvraag leidt tot de aanwijzing van een voogd, zelfs al is de minderjarige met geldige documenten het grondgebied binnengetreden.

##### Precaire verblijfssituatie

Een minderjarige die alleen met een geldig visum<sup>39</sup> op het grondgebied aankomt of er zich bevindt (bijvoorbeeld als toerist), valt niet onder de bescherming van de wet als hij geen asiel aanvraagt. Maar als dit verblijfsrecht later vervalt, dan verblijft hij niet langer legaal en heeft hij dus recht op een voogd, indien de andere voorwaarden vervuld worden.

---

<sup>38</sup> Zie artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag ("De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, vermogen, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn (of haar) ouder of wettige voogd") en, onder anderen, artikel 26 van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966 ("Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status").

<sup>39</sup> Of enkel met een geldige reistitel als er geen visum voor een kort verblijf vereist wordt.

### **III. Kort overzicht van het beschermingsproces van het signalement tot het einde van de voogdij**

#### **III. 1. Signalementplicht**

Iedere overheid (politie, DVZ, OCMW's, gemeenten...) <sup>40</sup> die weet heeft van de aanwezigheid van een (vermoede) NBMV aan de grens of op het grondgebied moet de dienst voogdij daarvan in kennis stellen via een type formulier <sup>41</sup>.

Elke persoon die de voorwaarden (in verband met de definitie van de NBMV) lijkt te vervullen, moet aan de dienst voogdij en aan DVZ gesignaleerd worden <sup>42</sup>. Een persoon die verklaart minderjarig te zijn moet gemeld worden, zelfs als de overheid de indruk heeft dat hij meerderjarig is. Zoals voordien reeds werd uitgelegd, is de identificatie een exclusieve bevoegdheid van de dienst Voogdij. Bij twijfel over de leeftijd of de nationaliteit bijvoorbeeld, kan de overheid de redenen van zijn twijfel in het fiche vermelden maar noch DVZ noch de politie of een andere overheid mag naar eigen beoordeling zichzelf van zijn meldingsplicht vrijstellen. Samen met de identificatiefiche moeten de identiteit- en verblijfsdocumenten opgestuurd worden.

De fiche moet, per elektronische post of per fax verstuurd worden naar de volgende diensten :

1. De Dienst Voogdij : Waterloolaan 115, 1000 Brussel, tel : 078-15 43 24, e-mail: [tutelles@just.fgov.be](mailto:tutelles@just.fgov.be), fax: 02-542 70 83
2. De Dienst Vreemdelingenzaken : Antwerpsesteenweg 59B, 1000 Brussel, e-mail : [minfiche@dofi.fgov.be](mailto:minfiche@dofi.fgov.be), fax: 02-274 66 37

Een beperkte meldingsplicht bestaat ook voor minderjarigen uit de Europees economische ruimte (EER) <sup>43</sup>. Dit moet gebeuren via de “Dienst Signalement van niet-

<sup>40</sup> De maandelijks statistieken van de signalementen zijn aan de contactvergadering van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) meegedeeld. Zie: <http://www.cbar-bchv.be/reunionsNL.htm>

<sup>41</sup> De fiche is te vinden als bijlage van de omzendbrief van 25 juli 2008 tot wijziging van de omzendbrief van 23 april 2004 betreffende de fiche « niet-begeleide minderjarige vreemdeling » (B.S. 13 augustus 2008). Een blanco exemplaar van de fiche kan ook bij de permanentiedienst, het Bureau C of de grensinspectiedienst van de DVZ worden bekomen. Zie: <http://www.dofi.fgov.be/nl/reglementering/belgische/overige/omzendbrieven/2004/23042004.pdf>

<sup>42</sup> Artikel 6 van de wet NBMV.

<sup>43</sup> Enkel de politiediensten worden in dit kader als “signalerende overheid” beschouwd. Het signalement moet enkel plaatsvinden als de minderjarige zich “in een kwetsbare toestand” bevindt. Dat begrip wordt ruim gedefinieerd: “toestand beoordeeld in het licht van de rechten die erkend zijn krachtens het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, te weten een minderjarige die gevaar kan lopen wegens een onregelmatige administratieve toestand, een onstabiele sociale toestand, zwangerschap, gebrekkigheid, een gebrekkige lichamelijke of geestelijke toestand, als slachtoffer van mensenhandel of mensensmokkel, of bedeltoestand”. Zie: omzendbrief van 2 augustus 2007 betreffende niet-begeleide

begeleide Europese minderjarigen in kwetsbare toestand” (SEMK), die in feite de Dienst Voogdij is.

### **III. 2. Hoede van de dienst voogdij en identificatieproces**

#### Huisvesting

Na het ontvangen van de signalementfiche neemt de dienst Voogdij onverwijld contact met de bevoegde overheden<sup>44</sup> met het oog op de dringende huisvesting van de NBMV<sup>45</sup>.

#### Identificatieattest

Na de identificatieprocedure en als hij/zij al de voorwaarden vervult, krijgt de NBMV een identificatieattest door de dienst Voogdij<sup>46</sup>. Dit attest is een bewijs van de minderjarigheid als de NBMV over geen officieel identiteitsdocument beschikt.

### **III. 3. Aanwijzing van een voogd of van een voorlopige voogd**

In principe wordt er een voogd aangesteld door de Dienst voogdij, dit enkel na het identificatieproces en als alle voorwaarden van de wettelijke definitie van de NBMV vervuld zijn. Gelukkig heeft de wet in een uitzondering voorzien voor de mogelijke aanwijzing van een voorlopige voogd.

#### Voorlopige voogd tijdens de identificatiefase

De dienst Voogdij kan een voorlopige voogd aanwijzen na het signalement van een persoon die aan de toepassingsvoorwaarden van de NBMV lijkt te voldoen maar die nog niet helemaal geïdentificeerd is, in geval van omstandig gemotiveerde hoogdringendheid<sup>47</sup>.

Als een vermoede NBMV opgesloten aan de grens is, dan moet de Dienst voogdij een voorlopige voogd “zonder verwijl” aanwijzen<sup>48</sup>, zodat de nodige beroepen tegen de eventuele beslissingen tot terugdrijving en van opsluiting kunnen worden aangevochten.

---

Europese minderjarigen in kwetsbare toestand (B.S. 17 september 2007). <http://www.dofi.fgov.be/nl/reglementering/belgische/overige/omzendbrieven/2007/02082007.pdf>

<sup>44</sup> Die overheden zijn Fedasil (Federale agentschap voor de opvang van asielzoekers, die ook bevoegd is om NBMV op te vangen die geen asielprocedure ingediend hebben) of de bevoegde overheden van de Gemeenschappen.

<sup>45</sup> Art 6 § 2, 3° van de wet NBMV.

<sup>46</sup> Omzendbrief van 19 april 2004 betreffende de plaatsing onder de hoede van de dienst Voogdij en de identificatie van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (B.S. 29 april 2004)

<sup>47</sup> artikel 6 § 3 van de wet NBMV.

<sup>48</sup> Artikel 6 § 4 van de wet NBMV. Als geen voorlopige voogd binnen de 24 uur kan aangewezen worden, moet de directeur de dienst Voogdij of zijn gemachtigde zelf de functie van voogd “in alle onafhankelijkheid” uitoefenen.

Krachtens de regelgeving en ook in de praktijk worden NBMV's niet meer opgeloten door DVZ tenzij een twijfel over hun minderjarigheid bestaat<sup>49</sup>.

#### Definitieve aanwijzing van een voogd of einde van de hoede

Als na identificatie van de minderjarige, alle voorwaarden vervuld worden, wijst de dienst Voogdij een voogd onmiddellijk aan. In de praktijk duurt het vaak enkele dagen tot zelfs enkele weken vooraleer een jongere een voogd toegewezen krijgt, wat nefast is voor de jongere in kwestie.

Indien niet alle voorwaarden vervuld worden, vervalt de hoede van de dienst Voogdij van rechtswege. De betrokkene, de asiel- en migratieinstanties en "iedere betrokken overheid" worden daarvan op de hoogte gebracht<sup>50</sup>. In dit geval wordt dus geen voogd aangewezen. Als de jongere later betrouwbare documenten die de minderjarigheid bewijzen voorlegt, kan de Dienst Voogdij zijn beslissing herzien. Hij/zij kan ook een beroep tegen de beslissing van de Dienst Voogdij indienen.

#### Mogelijke beroepen tegen de beslissing van de Dienst Voogdij wanneer er geen voogd wordt aangewezen

Zoals reeds gezegd, tegen de beslissing van de dienst voogdij die een einde aan de hoede of aan de taak van de voorlopige voogd stelt, kan de jongere<sup>51</sup> een beroep tot vernietiging en schorsing, binnen de 60 dagen na de betekening, bij de Raad van State indienen<sup>52</sup>. Een beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN) kan ingediend worden binnen een paar dagen als de hoogdringendheid genoeg bewezen wordt<sup>53</sup>. Als het beroep niet in

---

<sup>49</sup> Zie lager. Zie ook: Steven BOECKAERT, "De vasthouding van (niet-begeleide) buitenlandse minderjarigen in gesloten centra: ontwikkelingen in de regelgeving en rechtspraak", Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht, 2008/2, pp. 102-131; V. DOCKX, "L'accès au territoire, la détention et l'expulsion des mineurs étrangers non accompagnés à la lumière de la loi sur la tutelle", Revue du droit des étrangers, 2004, n° 128, pp. 167-181.

<sup>50</sup> Artikel 7 § 2 van de wet NBMV.

<sup>51</sup> En niet de voorlopige voogd, die door de beslissing geen vertegenwoordigingsmacht meer heeft (Charlotte VAN ZEEBROECK, op. cit., p 66). Zie trouwens het arrest van de Raad van State nr.160.774 van 29 juni 2006, dat een schorsingberoep, ingediend door een voogd, onderzoekt, zonder het onontvankelijk te verklaren (maar dat het wel op basis van ontbreken van ernstige middelen verwerpt).

<sup>52</sup> De beslissing van de dienst Voogdij is door een bestuurlijke overheid genomen en heeft niets te maken met het verblijf van de jonge vreemdeling. Enkel de Raad van State is dus bevoegd om die te beoordelen (op basis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973) De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV) is dus niet bevoegd (zie art 39/1 van de vreemdelingenwet).

<sup>53</sup> We moeten toch vaststellen dat alle arresten, beschikbaar op de website van de Raad van State, ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)) de beroepen hebben verworpen (zie bv. RvS nr. 146.838 van 28 juni 2005, RvS nr. 141.827 van 9 maart 2005, RvS nr. 152.658 van 13 december 2005). De grote meerderheid van de arresten betreffen medische onderzoeken. Een paar bespreken de authenticiteit van identiteitsdocument (in het bijzonder met Afghaanse taskara: zie nr. 160.774 van 29 juni 2006, nr. 189.341 van 8 januari 2009)

De verzoeker moet zijn ernstig nadeel met concrete elementen bewijzen, anders wordt het beroep verworpen ("la simple énumération, comme en l'espèce, des conséquences qui, par application de la loi, découlent de l'adoption d'un acte administratif, ne suffit pas, à défaut d'indication d'éléments concrets, à en démontrer l'existence" aldus o.m. het arrest RvS nr. 151.453 van 18 november 2005). In een arrest van 22 juni 2006 besloot de Raad van State dat de afwezigheid van de voogd bij het asielverhoor bij het CGVS

UDN wordt behandeld, kan de jongere meerderjarig geworden zijn wanneer de datum van de zitting vastgelegd wordt<sup>54</sup>.

Tegelijk kan ook een beroep in kortgeding (eventueel via een eenzijdig verzoekschrift) bij de rechtbank van eerste aanleg ingediend worden met het oog op de aanwijzing van een voogd. Dan moet men bewijzen dat de hulp van een voogd een subjectief recht zou zijn (of onontbeerlijk zou zijn voor de effectieve uitoefening van de rechten van de jongere).

### **III. 4. Beëindiging van de voogdij**

De voogdij beëindigt in de volgende gevallen<sup>55</sup>:

- de pupil wordt 18<sup>56</sup>;
- de pupil wordt toevertrouwd aan de persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent<sup>57</sup>;
- overlijden, ontvoogding, adoptie of huwelijk van de pupil;
- de pupil krijgt de nationaliteit van een lidstaat van de EER;
- de pupil heeft het grondgebied effectief verlaten<sup>58</sup>;
- de pupil is verdwenen uit zijn plaats van opvang en zijn voogd heeft reeds 4 maanden geen nieuws van hem ontvangen;
- een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur wordt aan de NBMV afgeleverd en een burgerlijke en een toeziende voogd worden door de vrederechter aangewezen<sup>59</sup>;

### **IV. De opvang van de NBMV**

---

geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel was (RvS nr.160.419). Als de Raad van State een beroep in UDN verwerpt enkel op basis van het gebrek aan dringendheid, dan kan een nieuw schorsing- en vernietigingsberoep ingediend worden (zie: RvS nr. 141.778 van 9 maart 2005, nr. 151.453 du 18 november 2005 en no 174.602 van 18 september 2007 in dezelfde zaak).

<sup>54</sup> Dan wordt het beroep verworpen omdat de verzoeker geen belang meer heeft (zie: RvS nr. 174.603 van 18 september 2007, beroep ingediend op 6 mei 2005).

<sup>55</sup> Artikel 24 van de wet NBMV.

<sup>56</sup> De wet voorziet geen uitzonderingen, dat kan problemen stellen voor sommige jonge meerderjarigen die nog een aangepaste begeleiding nodig hebben.

<sup>57</sup> krachtens artikel 35 van het Wetboek Internationaal Privaatrecht

<sup>58</sup> Maar de voogd blijft bevoegd om alle beroepen in te stellen die in het belang van de NBMV zijn. Zie: C. CASTELEYN, "Knelpunten inzake de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen", in M.-C. FOBLETS, J. MEEUSEN, D. VANHEULE (ed.), *Migratie en Migrantenrecht. Recente ontwillelingen*, Die Keure, 2006, pp. 381-382.

<sup>59</sup> In dit geval moet de voogd het nodige doen opdat een burgerlijke voogdij (geregeld in artikel 389 en volgende van het Burgerlijk Wetboek) openvalt (artikel 23 van de wet NBMV). In de praktijk kan de voogdij op basis van de wet NBMV nog lang duren wegens moeilijkheden om burgerlijke en toeziende voogden aan te stellen (gebrek aan kandidaten).



Men kan moeilijk een type schema over het opvangtraject van de NBMV beschrijven. De situaties kunnen heel verschillend zijn in functie van de omstandigheden (aanwezigheid van familieleden, aanwijzingen van mensenhandel<sup>60</sup>, kwetsbaarheid of autonomie van de jongeren, beschikbaarheid in de opvangstructuren enz.). Hieronder proberen we de verschillende stappen van een traject te beschrijven<sup>61</sup>. Om de een of andere redenen kunnen een aantal NBMV het beschreven traject enkel gedeeltelijk of helemaal niet volgen. Specifieke opvangstructuren voor NBMV worden voorzien maar sommige NBMV's verblijven ook bij familieleden in het begin van de procedure. Het signalement van een minderjarige aan de Dienst Voogdij zal niet tot de aanstelling van een opvangcentrum leiden als de NBMV al bij familieleden in goede levensomstandigheden verblijft.

#### **IV. 1. Recht op opvang voor alle NBMV**

NBMV's hebben recht op opvang ongeacht hun verblijfsstatuut. Tijdens hun verblijf in een opvangstructuur (van Fedasil of een partner) genieten ze van de door de opvangwet<sup>62</sup> bepaalde rechten (o.m.: maatschappelijke, psychologische en medische begeleiding) zelfs als ze geen asielaanvraag hebben ingediend.

De opvangwet beschouwt NBMV als kwetsbare personen<sup>63</sup> en voorziet ook deskundige ondersteuning aan minderjarige "slachtoffers van eender welke vorm van misbruik, verwaarlozing, uitbuiting, foltering, wrede, onmenselijke en vernederende behandelingen, of van gewapende conflicten".<sup>64</sup>

Het is niet onbelangrijk te herhalen dat het recht op opvang een absoluut recht is dat nooit kan opgeheven worden zelfs wegens ongepast gedrag van de minderjarige<sup>65</sup>. Enkel de wettelijke sancties mogen opgelegd worden door een procedure waarin de minderjarige zijn mening in principe kan geven<sup>66</sup>. Een sanctiebeslissing<sup>67</sup> wordt altijd op een

---

<sup>60</sup> Voor de slachtoffers van mensenhandel worden bijzondere opvangstructuren voorzien. In Vlaanderen, zijn er twee gespecialiseerde centra: Minor-Ndako (zie: <http://www.minor-ndako.be>) en Juna; in Wallonië is er één centrum (Esperanto).

<sup>61</sup> Op basis van officiële bronnen met name het jaarverslag van Fedasil 2007

<sup>62</sup> Wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (B.S. 7 mei 2007), hierna "opvangwet". Een overzicht van de opvangwet kunt u lezen in ons dossier van 2007: [http://www.caritas-int.be/fileadmin/word/parole\\_vluchtschrift/6-2008-vluchtschrift.doc](http://www.caritas-int.be/fileadmin/word/parole_vluchtschrift/6-2008-vluchtschrift.doc)

<sup>63</sup> Art 36 van de opvangwet.

<sup>64</sup> Art 39 van de opvangwet.

<sup>65</sup> Zie art 5 (« Onverminderd de bepalingen van Boek III, Titel III betreffende ordemaatregelen en sancties, kan het recht op materiële hulp zoals beschreven in deze wet in geen geval opgeheven worden. ») en art 45 lid 6 (« In geen geval kan de uitvoering van een sanctie de volledige opheffing van de materiële hulp die krachtens de huidige wet toegekend wordt tot gevolg hebben, noch de vermindering van de toegang tot de medische begeleiding. ») van de opvangwet. Deze regels gelden ook voor meerderjarige begunstigden van de opvang. Die bepalingen zijn exclusief de wetgeving betreffende de jeugdbescherming. Als de jongere een als misdrijf omschreven feit pleegt, kan hij naar een andere structuur door de jeugdrechter overgeplaatst worden. In deze laatste structuur is natuurlijk de opvangwet niet van toepassing maar wel een specifiek reglement.

<sup>66</sup> Een voorafgaand verhoor van de minderjarige is niet uitdrukkelijk door de wet bepaald maar kan volgens ons uit hogere normen afgeleid worden, o.a. artikel 22 bis lid 2 van de grondwet (« Elk kind heeft het recht

objectieve en onpartijdige wijze genomen en maakt het voorwerp uit van een adequate motivatie. De strengste sanctie is een disciplinaire transfer naar een andere aangepaste opvangstructuur.

In de praktijk worden soms minderjarigen “gevraagd” of gedwongen de opvangstructuren te verlaten alsof een sanctiemaatregel genomen wordt maar zonder dat enkele formele beslissing betekend wordt, en zonder dat een alternatieve opvangstructuur aangewezen wordt. Deze praktijk is kennelijk in strijd met de wet. De voogden die met dergelijke situaties geconfronteerd worden zouden daar heel snel op moeten reageren om de rechten van hun pupil te verdedigen, in samenwerking met de advocaat. Dit kan bijvoorbeeld via een fax naar het opvangcentrum met kopie naar de juridische dienst van Fedasil<sup>68</sup>. Als geen oplossing wordt gevonden, kan de advocaat een beroep tegen Fedasil bij de arbeidsrechtbank indienen, eventueel in kort geding als de pupil zich in een noodsituatie bevindt (geen opvang).

Voor NBMV die in opvangstructuren van de Gemeenschappen verblijven, zijn er uiteraard andere regels van toepassing.

#### **IV.2. Eerste fase: observatie- en oriëntatiecentrum (OOC)**

NBMV's worden in principe eerst in een observatie- en oriëntatiecentrum (hierna “OOC”) opgevangen. De bedoeling is “het opstellen van zijn eerste medisch, psychologisch en sociaal profiel, en het achterhalen van een eventuele kwetsbaarheid met het oog op een oriëntatie naar een geschikte tenlasteneming”.<sup>69</sup> De bijzonder kwetsbare jongeren (zwangere minderjarigen, jongeren met psychische problemen...) kunnen reeds in deze fase door Fedasil naar beter geschikte opvangstructuren georiënteerd worden. Het probleem is dat de beschikbare plaatsen voor kwetsbare groepen te beperkt is.

Fedasil beheert twee centra: in Neder-over-Heembeek<sup>70</sup> (die vooral met dossiers in het Frans wordt belast), en in Steenokkerzeel<sup>71</sup> (die vooral NBMV met dossiers in het Nederlands opvangt).

---

*zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan; met die mening wordt rekening gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen.”), artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag en de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.*

<sup>67</sup> De zwaarste sanctie is de disciplinaire overplaatsing naar een andere opvangstructuur (zie art 45 lid 2 van de opvangwet).

<sup>68</sup> Juridische dienst van Fedasil. Directrice: Mevr. Sophie Van Baelberghe. Tel: 02 213 44 07 ; Fax : 02 213 43 42

<sup>69</sup> Zie art 2 van het Koninklijk besluit van 9 april 2007 tot vastlegging van het stelsel en de werkingsregels voor de centra voor observatie en oriëntatie voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (B.S. 7 mei 2007), hierna “KB OOC”.

<sup>70</sup> Bruynstraat 11-20, 1120 Neder-over-Heembeek, Tel: 02-264 54 33, Fax: 02-264 41 90, E-mail: [isabelle.plumat@fedasil.be](mailto:isabelle.plumat@fedasil.be) meer info op : <http://www.fedasil.be/fr/Neder-over-Heembeek/home>

<sup>71</sup> Keizerinlaan 2, 1820 Steenokkerzeel, Tel: 02/755.23.60, Fax: 02-757 97 53, E-mail: [info.steenokkerzeel@fedasil.be](mailto:info.steenokkerzeel@fedasil.be). Het opvangcentrum heeft niets te maken en moet niet vergaard worden

### Duur van het verblijf in het OOC

Voor de grote meerderheid van de NBMV is het OOC de eerste opvangstructuur na het signalement aan de dienst Voogdij. De NBMV's die al op het grondgebied verblijven, worden naar een OOC georiënteerd, behalve natuurlijk diegene die bij familieleden wonen. De regelgeving bevat een ingewikkelder regime voor jongeren die aan de grens worden gesignaleerd (die komen bv. per vliegtuig of per boot).

Als er geen twijfel over de minderjarigheid bestaat, wordt de NBMV onmiddellijk na zijn aankomst aan de grens in het centrum opgevangen. Als de grenspolitie of de DVZ over de minderjarigheid twijfelt, kan de vermoede minderjarige toch in een gesloten centrum, verblijven. In dit geval moet de Dienst Voogdij de leeftijd bepalen binnen de drie werkdagen. Deze termijn kan uitzonderlijk met drie werkdagen verlengd worden enkel als een onderzoek niet kan plaatsvinden "wegens onvoorziene omstandigheden".<sup>72</sup> De NBMV wordt binnen de 24 uur van de betekening van het vaststelling van de minderjarigheid door het onderzoek in een OOC opgevangen. Wordt geen onderzoek binnen de termijn uitgevoerd, dan wordt de vermoede NBMV in een OOC overgeplaatst.

Het verblijf in het OOC duurt maximum 15 dagen. Tijdens deze periode, kan DVZ de minderjarige, die geen verblijfsdocumenten heeft noch asielaanvraag heeft ingediend, proberen terug te drijven<sup>73</sup>. Deze termijn kan met 5 dagen worden verlengd "in geval van behoorlijk gemotiveerde uitzonderlijke omstandigheden".<sup>74</sup> Maar indien de teruggedrijvingsmaatregel niet kan uitgevoerd worden binnen de termijn van 15 + 5 dagen, wordt de NBMV gemachtigd tot het grondgebied toe te treden.

Het KB OOC bepaalt dat de duur van 15 dagen in het OOC éénmaal verlengbaar is<sup>75</sup>. De effectieve duur in het OOC kan dus maximum 30 dagen duren (waaronder maximum 15 + 5 dagen waarin de mogelijkheid van teruggedrijving door DVZ bestaat). Volgens het eerste evaluatieverslag van Fedasil over de toepassing van de opvangwet, was de gemiddelde

---

met het gesloten centrum 127bis (beheerd door DVZ) dat in dezelfde gemeente ligt. Meer info op: <http://www.fedasil.be/Steenokkerzeel>

<sup>72</sup> art 41 § 2 lid 2 van de opvangwet. Een hoge werklast van de Dienst Voogdij kan volgens ons niet als "onvoorziene omstandigheid" beschouwd worden.

<sup>73</sup> De cijfers van de teruggedrijvingen zijn opmerkelijk: in 2007, werden 6 NBMV op 49 teruggedreven, dus 15% (Jaarverslag DVZ 2007, p 104-105) terwijl in 2006 15 van de 49 NBMV (30 %) aan de grens werden teruggedreven. Jaarverslag DVZ 2006, p. 93 : « In elk van deze gevallen was de familie teruggevonden. De familie werd telkens ingelicht over de terugkeer van de betrokkene teneinde te verzekeren dat ze de minderjarige zou opvangen. Aan de Belgische ambassades ter plaatse werd gevraagd na te gaan of de opvang verzekerd was. Er werd geen enkel probleem gesignaleerd.

Inbegrepen bij deze 15 teruggedreven minderjarigen is een groep van 8 Chinese minderjarigen die op 30.07.06 vanuit Beijing aankwam. 2 immigratieambtenaren werden naar China gezonden om de terugkeer van deze NBMV's ter plaatse voor te bereiden, in nauwe samenwerking met de Belgische Ambassade en met de Chinese autoriteiten (MPS, het Ministry of Public Security). Het MPS slaagde er al snel in om de familie van de 8 NBMV's te lokaliseren en engageerde zich om de minderjarigen bij aankomst in Beijing meteen te begeleiden naar de plaats van herkomst in China en zodoende de hereniging met de familie te verzekeren. De verwijdering werd uitgevoerd onder begeleiding van een immigratieambtenaar van de DVZ. Ook werd monitoring ter plaatse uitgevoerd."

<sup>74</sup> Art 41 § 3 van de opvangwet.

<sup>75</sup> Art 7 van het KB OOC.

verblijfsduur in een OOC voor de periode tussen mei en december 2008 20,3 dagen voor de NBMV (37 dagen voor de asielzoekers en 6,1 dagen voor diegene die geen asiel aanvragen)<sup>76</sup>. De gemiddelde duur geeft niet de diversiteit van de situaties weer en sommige minderjarigen blijven er veel langer in de praktijk. Deze situatie is niet echt ideaal. Gedurende die periode van “observatie en orientatie” gaan de minderjarigen vaak niet naar school, en zitten letterlijk te wachten in het centrum. Ondanks de inspanningen van het personeel en de organisatie van activiteiten verdwijnen er veel jongeren uit de OOC’s<sup>77</sup>.

### Bescherming tegen verwijdering

Sinds de inwerkingtreding van de opvangwet, kan een geïdentificeerde NBMV niet meer in een gesloten centrum vastgehouden worden. Maar DVZ beschikt nog wel over de mogelijkheid om de NBMV terug te drijven, of te verwijderen<sup>78</sup>, hoewel dit in de praktijk

---

<sup>76</sup> Fedasil, Eerste evaluatie van de toepassing van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, juli 2008 (met update maart 2009), pp. 46-47. Beschikbaar op [www.fedasil.be](http://www.fedasil.be) Verklaring over het verschil tussen asielzoekers en niet asielzoekers: “Wat betreft NBBM die geen asielzoeker zijn, heeft het KB OOC via zijn artikel 7 belangrijke gevolgen voor de opvang tijdens de tweede fase. Dit artikel voorziet dat indien na afloop van het verblijf in het OOC geen opvangtype kan worden gevonden dat in aanmerking komt voor de specifieke situatie van de niet-begeleide minderjarige, deze wordt doorverwezen naar de best aangepast opvangstructuur beheerd door Fedasil of een partner.

De OOC sturen bijgevolg een groot deel van de minderjarigen door naar de zeven specifieke federale opvangcentra, ook de minderjarigen die echt nood hebben aan specifieke begeleiding.

We stellen bijgevolg vast dat het koninklijk besluit OOC gedeeltelijk een oplossing aanreikt voor de opvang van NBBM maar dat dit niet voldoende is, gezien de Gemeenschappen onvoldoende plaatsen hebben voor NBBM die geen asielzoeker zijn. Voor de inwerkingtreding van de wet bleven de NBBM die geen asielzoeker waren en in principe naar de Gemeenschappen en/of maatschappelijke dienstverlening ten laste van een OCMW moeten worden doorverwezen, immers “vastzitten” in de OOC door gebrek aan alternatieven.” Fedasil ging een conventie aan met de vzw Synergie 14, om de NBBM die van straat komen te helpen bij het settelen buiten het traditionele opvangnetwerk. (ibid., p 47).

<sup>77</sup> Tussen mei en december 2008 waren er 18 “verontrustende verdwijningen” en 937 “vertrekken zonder adres” van jongeren uit beide OOC. Fedasil, Eerste evaluatie van de toepassing van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, juli 2008 (met update maart 2009), pp. 46-47.

<sup>78</sup> Het jaarverslag 2007 van DVZ (pp. 103-104) vat de situatie als het volgt samen : « Men moet evenwel twee situaties onderscheiden:

1. Er bestaat geen enkele twijfel over de minderjarigheid.

Indien de persoon niet voldoet aan de binnenkomstvoorwaarden, moet er een fiche naar de ••voodijdienst gestuurd worden, waarmee aan de voogd de beslissing tot teruggedrijving (TD) (ie. bijlage11) wordt betekend.

De NBMV moet binnen de 24 uur naar één van de centra voor oriëntatie en observatie ••(OOC) gebracht worden.

Dit centrum wordt gelijkgesteld met een aan de grens gelegen centrum en de DVZ heeft 15 ••dagen de tijd, eventueel verlengd met 5 dagen (gemotiveerd), om een duurzame oplossing

te vinden en eventueel de teruggedrijving te organiseren en te laten uitvoeren.

Na deze periode wordt de toegang tot het grondgebied verleend en moet de GID een ••nieuwe beslissing nemen (beslissing tot terugleiding - bijlage 38) die aan de voogd betekend wordt.

Het OOC moet de DVZ inlichten over elke verdwijning

2. Er bestaat twijfel over de opgegeven leeftijd.

uiterst zelden gebeurt. Het KB OOC bevat immers een specifiek beschermingsmechanisme.

Ten eerste, mag DVZ geen verwijderingsmaatregel nemen voordat een voogd wordt aangewezen. Ten tweede, mag DVZ ook geen dergelijke beslissing nemen zonder dat de voogd effectief betrokken werd bij het zoeken naar een duurzame oplossing in overeenstemming met het hoogste belang van de niet-begeleide minderjarige. Ten derde, mag een beslissing van verwijdering “in geen geval” vanuit het centrum (COO) worden uitgevoerd<sup>79</sup>.

### Eerst gesprek en informatie over het huishoudelijk reglement

De NBMV moet een gesprek met een maatschappelijk werker<sup>80</sup> krijgen “onmiddellijk na zijn aankomst in het centrum”<sup>81</sup>. De voogd moet de mogelijkheid krijgen om de NBMV bij te staan. Tijdens dit gesprek worden onder andere de modaliteiten van de opvang besproken, met de mededeling van het huishoudelijk reglement<sup>82</sup> in een taal die de NBMV begrijpt<sup>83</sup>.

### Juridische fictie: het centrum ligt niet op het Belgische grondgebied (gedurende 15 + 5 dagen daarna toch wel!)

Volgens de wet is het OOC “gelijkgesteld aan een welbepaalde plaats gesitueerd in het grensgebied” en de minderjarige die erin verblijft is “niet beschouwd als zijnde gemachtigd om het rijk binnen te komen”<sup>84</sup>.

---

In de fiche die naar de Voogddienst gestuurd wordt, wordt twijfel geuit over de leeftijd en aan de Voogddienst wordt gevraagd om een onderzoek naar de leeftijd in te stellen.

De bijlage 11 en de beslissing tot vasthouding in een aan de grens gelegen gesloten centrum ••(art 74/5) worden aan de voogd betekend.

De Voogddienst beschikt over 3 werkdagen, eventueel verlengd met 3 werkdagen (gemotiveerde verlenging) om de leeftijd te bepalen en dit aan de NBMV en DVZ te betekenen.”

<sup>79</sup> Art 4 van het KB OOC.

<sup>80</sup> Het personeel van het OOC moet een specifieke opleiding krijgen (art 42 van de opvangwet).

<sup>81</sup> Art 8 van het KB OOC.

<sup>82</sup> Conform artikel 14 van het KB OOC moet de Minister van de sociale integratie een model van huishoudelijk reglement bepalen. Tot het opstel van dit dossier (april 2009), is nog geen model aangenomen. Dit huishoudelijk reglement moet onder meer volgende principes bevatten: “de plicht voor de bewoners om de personen, de gebouwen en het materiaal te respecteren, de regels inzake hygiëne, veiligheid van de lokalen, de regels betreffende het respect voor de uren wat de activiteiten en de diensten betreft, de modaliteiten voor de uitoefening van de materiële, medische, psychologische en sociale hulp, en de regels betreffende de veiligheid en het behoud van de orde in de centra, daarin begrepen de aanpassing aan de situatie van de niet-begeleide minderjarigen van het stelsel van de sancties voorzien in artikel 45 van de wet”.

<sup>83</sup> Artikel 8 van het KB stelt “*Er wordt toegekeken op het goede begrip ervan door de niet-begeleide minderjarige.*” Men moet deze bepaling samen met het artikel 15 van de opvangwet lezen zodat het recht op een tolk wordt gegarandeerd.

<sup>84</sup> Art 41 van de opvangwet.

De reden is pragmatisch. In geval van teruggedrijving, kan de Belgische overheid de rapatriëringskosten op eisen aan de vervoermaatschappij die de minderjarige zonder geldige verblijfstitel heeft laten reizen. Deze mogelijkheid is enkel mogelijk als de vreemdeling geen toelating krijgt om het grondgebied binnen te treden<sup>85</sup>. Daarom is deze fictie nuttig voor de DVZ en voor de overheidsfinanciën<sup>86</sup>.

Deze regelgeving kan tot zeer onwaardige situaties leiden. Caritas international werd op de hoogte gesteld van de verontrustende situatie van een Afrikaanse verstekeling. De jonge man werd door de bemanning dagenlang in een cabine opgesloten zonder toilet (hij moest daar dus slapen in afschuwelijke omstandigheden). Toen het schip in een Belgische haven aankwam, werd hij als minderjarige gesignaleerd. Hij werd naar een ziekenhuis gebracht om medisch onderzocht te worden. Na de leeftijdtest werd hij als meerderjarig beschouwd. Aangezien de OOC (die fictief niet op het grondgebied liggen) volzet waren, werd hij gewoon naar het schip teruggebracht. Het heeft nog 2 nachten geduurd, voordat hij per vliegtuig naar zijn herkomstland, maar op kosten van de scheepvaartmaatschappij, werd gerapatrieerd.

De situatie is nog absurder door het feit dat hetzelfde opvangcentrum ook als een deel van het grondgebied kan beschouwd worden zodat de NBMV er nog kan verblijven na de mogelijke termijn voor de teruggedrijving door DVZ<sup>87</sup>.

#### Mogelijke beperking van de contacten met de buitenwereld en van het privéleven

Gedurende een periode van 7 dagen (verlengbaar door de directeur van het centrum) mag de NBMV in principe geen contact met de buitenwereld hebben, behalve met de voogd of de advocaat, tenzij die contacten vereist zijn in het kader van een procedure betreffende de minderjarige<sup>88</sup>. De bedoeling is natuurlijk de NBMV tegen alle vorm van uitbuiting en smokkel te beschermen. Later zijn de contacten van de niet-begeleide minderjarige aan een bijzonder toezicht onderworpen. De modaliteiten van de bezoeken, de activiteiten buiten het centrum, de telefoongesprekken en de briefwisseling zijn gedefinieerd in het huishoudelijk reglement.

### **IV.3. Tweede fase: aangepaste opvangstructuur**

---

<sup>85</sup> Zie art 74/4 van de vreemdelingenwet.

<sup>86</sup> Het totale bedrag van de opgelegde administratieve boetes in 2007 weegt 1.037.500 euro. De verblijfskosten scoren enkel 61.229,59 euro. Zie: Jaarverslag 2007 van DVZ, pp. 97-98 <http://www.dofi.fgov.be/nl/jaarverslag/2007nl.pdf>

<sup>87</sup> Het verslag aan de Koning bij het KB OOC stelt: « Artikel 41 van de wet verbiedt echter niet dat dit verblijf wordt voortgezet in het observatie- en oriëntatiecentrum, maar deze keer beschouwd als een plaats die binnen het grondgebied is gesitueerd. Na een eerste verblijf van vijftien dagen in een observatie- en oriëntatiecentrum kan er aldus beslist worden het verblijf in het centrum van de niet-begeleide minderjarige die niet over een titel voor de toegang tot het grondgebied tot het grondgebied beschikt, te verlengen met vijftien dagen, op basis van artikel 7 van dit besluit. Deze nieuwe termijn moet dus worden geïnterpreteerd als een termijn die een aparte dubbele periode omvat : de eerste vijf dagen worden beschouwd als een verblijf buiten de grenzen van het Koninkrijk, de volgende tien als een verblijf binnen de grenzen ervan.”

<sup>88</sup> art 10 van het KB OOC. Bijvoorbeeld, alle contacten in verband met de zoektocht naar bewijzen in het kader van een asielaanvraag mogen niet beperkt worden.

Na afloop van het verblijf in een OOC en bij gebrek aan een specifieke en meer aangepaste opvang, zal de NBMV overgebracht worden naar “de meest geschikte opvangstructuur”<sup>89</sup> beheerd door Fedasil of een partner. Dat kan ofwel een collectieve, ofwel een individuele opvangstructuur<sup>90</sup> zijn.

Er is een groot gebrek aan aangepaste opvangstructuren. Of de NBMV in een aangepaste opvangstructuur zal terechtkomen, hangt veel van oncontroleerbare factoren af (beschikbaarheid, persoonlijk initiatief van de voogd of van de maatschappelijk assistent...)<sup>91</sup>. Volgens Fedasil, blijven de jongeren gemiddeld tussen vier maanden en één jaar in een opvangstructuur voor asielzoekers voordat ze naar een “individuele opvangplaats” kunnen gaan<sup>92</sup>. Door de huidige crisis van de opvang moet deze duur zeker langer zijn.

#### **IV.4. Derde fase: Duurzame oplossing**

De duurzame oplossing is het nagestreven doel van alle actoren rond de NBMV. Als het bereikt wordt, gaat het natuurlijk ook om een duurzame opvang, bij (adoptieve)ouders, familieleden of eigen woning. Volgens de omzendbrief van 2005 betreffende het verblijf van de NBMV<sup>93</sup> wordt onder « duurzame oplossing » verstaan :

- “- de gezinshereniging<sup>94</sup> ;
- de terugkeer naar het land van herkomst (...), met garanties op adequate opvang en verzorging van de N.B.M.V., 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<sup>95</sup>;
- de machtiging tot onbeperkt verblijf in België, met inachtneming van de bepalingen voorzien in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.”

---

<sup>89</sup> Zoals bedoeld in artikel 2, 10° van de opvangwet.

<sup>90</sup> In 2007 beschikten zeven federale opvangcentra, drie centra van het Rode Kruis (Nederlandstalig) en 14 lokale opvanginitiatieven (LOI) over aangepaste structuren voor niet-begeleide minderjarigen. Zie jaarverslag 2007 Fedasil, p 32 en vgd. <http://www.fedasil.be/home/attachment/i/15788> Zie bv. in Vlaanderen: Minor-Ndako (zie: <http://www.minor-ndako.be> ) en Juna . In Wallonië: Centre El PASO - Association Joseph Denamur: <http://www.guidesocial.be/associationdenamur>

<sup>91</sup> Interessante getuigenissen van NBMV over hun opvangplaatsen zijn te lezen in *Heen en retour. Kinderrechten op de vlucht*, dossier van het Kinderrechtencommissariaat, september 2007, p. 56 [http://www.kinderrechten.be/IUSR/documents/volwassenen/dossier\\_heenretour/KRC07\\_doss\\_heen\\_screen.pdf](http://www.kinderrechten.be/IUSR/documents/volwassenen/dossier_heenretour/KRC07_doss_heen_screen.pdf)

<sup>92</sup> Die individuele opvangplaatsen worden georganiseerd door de LOI's, de partners van Fedasil (zoals Mentor-Escale of Synergie 14) of de Gemeenschappen (Comités Bijzonder Jeugdzorg). Zie Jaarverslag 2007 van Fedasil, p 33 <http://www.fedasil.be/home/attachment/i/15788>

<sup>93</sup> Omzendbrief van 15 september 2005 betreffende het verblijf van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (B.S. 7 oktober 2005)

<sup>94</sup> De gezinshereniging overeenkomstig de artikelen 9 en 10 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van het Kind (I.V.R.K.) van 20 november 1989. Het gaat dus vooral om een gezinshereniging in het land van herkomst en niet in België.

<sup>95</sup> overeenkomstig artikel 5 van de Resolutie van de Raad van de Europese Unie van 26 juni 1997 (97/C221/03) inzake niet-begeleide minderjarige onderdanen van derde landen.

De inhoud van de duurzame oplossing worden in het tweede deel van dit dossier besproken samen met een overzicht van mogelijke verblijfsprocedures.

### **Besluit:**

Wat onthouden van dit overzicht? Dankzij het wettelijk kader met betrekking tot NBMV, lijkt een nieuwe zaak Tabitha hopelijk heel onwaarschijnlijk. Dat betekent niet dat het beschermingssysteem optimaal werkt. Veel minderjarigen in kwetsbare situaties worden gewoon nooit gesignaleerd of verdwijnen na een korte periode. De opvangwet van 2007 heeft ook positieve ontwikkelingen gebracht zelfs als de situatie noch op papier noch in de praktijk verre van perfect is. De wet heeft de opsluiting van NBMV streng beperkt maar niet helemaal uitgesloten (tijdens de fase van de leeftijdsonderzoek aan de grens, speelt de twijfel niet in het voordeel van de persoon). Bovendien, ondanks het beschermingssysteem en de bijkomende garanties van de opvangwet blijven veel rechten van minderjarigen dode letter in de praktijk. We stellen een enorm gebrek aan informatie vast bij de voogden, bij de maatschappelijke werkers en natuurlijk bij de NBMV zelf. De overheid (DVZ en Fedasil) moet nog inspanningen leveren om hun informatieplicht beter te vervullen, zodat elke (vermoede) NMBV zijn rechten effectief kan uitoefenen. Gespecialiseerde vormingen voor voogden en andere actoren worden te zelden georganiseerd en verdienen meer aandacht. Er is nog werk voor de boeg om de kloof tussen de theorie en de (wan)praktijken te dichten.

## **EUROPESE ACTUALITEIT**

### **Het Europees immigratie- en asielpact Een nieuwe impuls voor een globaal Europees beleid?**

*Danièle Madrid*

De Europese Raad van 15 en 16 oktober 2008 heeft het Europees asiel-en migratiepact aangenomen. De definitieve versie bevat een paar wijzigingen in vergelijking met het voorstel van het Franse voorzitterschap. Het pact is geen juridisch instrument. Zoals de besluiten van de Europese Raden, stelt het pact de oriëntatie van het migratiebeleid, bevat het visie waarop de toekomstige normen zullen geïnspireerd worden en stelt een stappenplan. De concrete implementatie van het pact zal plaatsvinden in het kader van het programma volgend op dat van Den Haag (begin 2010).

#### **1. Belangrijkste punten van de preambule**



*« Internationale migratie is een fenomeen dat zal blijven bestaan zolang er welvaarts- en ontwikkelingsverschillen tussen de verschillende regio's van de wereld zijn. (...) Zij kan een beslissende bijdrage leveren tot de economische groei van de Europese Unie en van de lidstaten die wegens de stand van hun arbeidsmarkt of hun demografische situatie migranten nodig hebben. Tenslotte verstrekt zij de migranten en hun herkomstlanden middelen en draagt op die manier bij tot hun ontwikkeling. De hypothese van een nulimmigratie is trouwens zowel irrealistisch als gevaarlijk. » (...) De Europese Raad bevestigt zijn overtuiging dat « een harmonieus en doeltreffend beheer van de migratiestromen alomvattend moet zijn en dus zowel de organisatie van legale migratie en de bestrijding van illegale immigratie als de middelen om synergie tussen migratie en ontwikkeling te bevorderen, moet omvatten. Hij is ervan overtuigd dat de totaalaanpak van migratie enkel zin heeft in het kader van een hecht partnerschap met de landen van herkomst, doorreis en bestemming. De Europese Unie beschikt echter niet over de middelen om alle migranten die er een beter leven hopen te vinden een waardige opvang te bieden. Een slecht beheerde migratie kan de maatschappelijke samenhang van het gastland aantasten. Daarom moet bij de organisatie van immigratie rekening worden gehouden met de opvangcapaciteit van Europa op het stuk van arbeidsmarkt, huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en sociale voorzieningen en moeten migranten beschermd worden tegen mogelijke uitbuiting door criminele netwerken. (...) De toegang tot het grondgebied van één van de lidstaten kan worden gevolgd door toegang tot het grondgebied van de andere lidstaten. Daarom moet iedere lidstaat bij het bepalen en uitvoeren van zijn immigratie-, integratie- en asielbeleid rekening houden met de belangen van zijn partners ».*

De Europese Raad verwelkomt de grote vorderingen die zijn geboekt in het kader van het programma van Tampere (1999-2004) en van het Haags programma (2004-2009) en is «van mening dat de tijd gekomen is om, in een geest van wederzijdse verantwoordelijkheid en solidariteit tussen de lidstaten maar ook van partnerschap met derde landen, een nieuwe impuls te geven aan het ontwerpen van een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid waarin rekening wordt gehouden met zowel het collectieve belang van de Europese Unie als de specifieke kenmerken van iedere lidstaat. »

## **2. Vijf essentiële engagementen**

*“In het bewustzijn dat de volledige uitvoering van het pact op bepaalde gebieden wijzigingen van het juridische kader en met name van de verdragsgrondslagen kan vergen, gaat de Europese Raad de volgende vijf essentiële engagementen aan die met name in het programma dat in 2010 het Haags programma moet opvolgen in concrete acties vertaald zullen worden”<sup>96</sup>.*

---

<sup>96</sup> Zie tekst van het pact op <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st13/st13440.nl08.pdf> Zie ook de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 15 en 16 oktober 2008: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st14/st14368.nl08.pdf>

1. “legale immigratie organiseren, rekening houdend met de door iedere lidstaat vastgestelde prioriteiten, behoeften en opvangcapaciteit, en de integratie bevorderen”

*“De Europese Raad is van mening dat legale immigratie uit zowel de wens van de migrant als van het gastland moet voortvloeien (...). Hij memoreert dat het aan iedere lidstaat is om de voorwaarden voor de toelating van legale migranten op zijn grondgebied vast te stellen en om, indien nodig, hun aantal vast te stellen.”* De lidstaten worden verzocht om:

- een beleid van gekozen immigratie te voeren naargelang de behoeften van de arbeidsmarkt. Ze moeten de EU aantrekkelijker maken voor hooggekwalficeerde werknemers en het vrije verkeer voor studenten en onderzoekers vergemakkelijken;
- een tijdelijke circulaire migratie aan te moedigen, ervoor te zorgen dat dit beleid de braindrain niet in de hand werkt;
- gezinsimmigratie beter te reguleren; rekening te houden met hun eigen opvangcapaciteit en de integratiemogelijkheden van de gezinnen;
- de wederzijdse informatie over migratie te intensiveren;
- meer informatie te verstrekken over de mogelijkheden en voorwaarden voor legale immigratie;
- de harmonieuze integratie te bevorderen van de migranten die uitzicht hebben op definitieve vestiging in het gastland door een beleid dat op een evenwicht tussen de rechten van migranten (in het bijzonder toegang tot onderwijs, arbeid, veiligheid, en openbare en maatschappelijke dienstverlening) en hun plichten (naleving van de wetten van het gastland) stoelt; het aanleren van de taal en de toegang tot arbeid te vergemakkelijken; de nadruk te leggen op fundamentele waarden van de EU;
- passende maatregelen te treffen tegen eventuele discriminatie van migranten;

2. Illegale immigratie bestrijden, in het bijzonder door ervoor te zorgen dat vreemdelingen die zich illegaal op het grondgebied bevinden naar hun land van herkomst of naar een land van doorreis terugkeren

*« Vreemdelingen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, dienen dat grondgebied te verlaten; iedere lidstaat verbindt zich ertoe om dit beginsel daadwerkelijk te doen naleven, met inachtneming van de wet en de waardigheid van de betrokkenen, waarbij de voorkeur gegeven wordt aan vrijwillige terugkeer, en iedere lidstaat erkent de door andere lidstaten genomen terugkeerbesluiten ».* In dit verband komt de Europese Raad overeen:

- om humanitaire of economische redenen enkel individuele gevallen te regulariseren en niet over te gaan tot algemene regularisaties;
- overnameovereenkomsten te sluiten op communautair of bilateraal niveau. De doeltreffendheid van de communautaire overnameovereenkomsten zal worden geëvalueerd;

- de samenwerking tussen de lidstaten te ontwikkelen voor het verwijderen van vreemdelingen die zich illegaal op het grondgebied bevinden (biometrische identificatie, gezamenlijke vluchten, enz.);
- de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis te versterken om illegale immigratie te bestrijden in het kader van de totaalaanpak van migratie en in het bijzonder samen met deze landen een ambitieus beleid van politieke en justitiële samenwerking te voeren om de internationale criminele netwerken van migranten- en mensensmokkelaars te bestrijden en de bedreigde bevolkingsgroepen beter te informeren ter voorkoming van de drama's die zich vooral op zee kunnen voordoen;
- de vrijwillige terugkeer te stimuleren;
- afschrikkende sancties op te leggen aan de werkgevers van vreemdelingen die zich illegaal op het grondgebied bevinden;
- een verwijderingsbesluit van een lidstaat overal op het grondgebied van de Europese Unie uit te voeren.

### 3. De doeltreffendheid van de buitengrenscontroles verbeteren

Daartoe komt de Europese Raad overeen:

- de lidstaten en de Commissie te verzoeken al hun beschikbare middelen in te zetten om een doeltreffender controle van de buitengrenzen te land, ter zee en in de lucht te garanderen;
- uiterlijk per 1 januari 2012 met behulp van het visuminformatiesysteem (VIS) de afgifte van biometrische visa algemeen toe te passen, onverwijld de samenwerking tussen de consulates van de lidstaten te intensiveren;
- de activiteiten en de werkmiddelen van het Frontex-agentschap te versterken;
- beter rekening te houden met de moeilijkheden van de lidstaten die te kampen hebben met een onevenredig grote stroom migranten en de Commissie te verzoeken daartoe voorstellen in te dienen;
- vanaf 2012, moet de nadruk liggen op het installeren van een elektronisch in- en uitreisregistratiesysteem aan de buitengrenzen van de EU, gekoppeld aan een vereenvoudigde procedure voor EU-burgers en andere reizigers;
- de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis te intensiveren om de controle aan de buitengrenzen te verscherpen en illegale immigratie te bestrijden.

### 4. Één “Europa van het asiel” tot stand brengen

Ondanks de toepassing van gemeenschappelijke Minimumnormen, constateert de Europese Raad dat er tussen de lidstaten nog altijd grote verschillen bestaan wat het verlenen en de vorm van bescherming betreft. « *De Europese Raad memoreert dat het verlenen van bescherming, met name van de status van vluchteling, onder de verantwoordelijkheid van iedere lidstaat valt, maar is van mening dat de tijd gekomen is om nieuwe initiatieven te nemen om de in het Haags programma opgenomen invoering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te voltooien* ».

Daartoe komt de Europese Raad overeen:

- in 2009 een Europees ondersteuningsbureau op te zetten, dat belast is met het faciliteren van de uitwisseling van informatie, analyses en ervaringen tussen de lidstaten en het tot stand brengen van concrete samenwerking tussen de asiendiensten om de samenhang tussen de nationale werkwijzen en procedures te verbeteren;
- de Commissie te verzoeken voorstellen in te dienen om, zo mogelijk in 2010, maar in elk geval uiterlijk in 2012 een eenvormige asielprocedure met gemeenschappelijke waarborgen en een eenvormige status van verdragsvluchtelingen en van personen die subsidiaire bescherming genieten, in te voeren;
- procedures in te stellen om de lidstaten die geconfronteerd worden met een massale instroom van asielzoekers te helpen;
- de samenwerking met het UNHCR te versterken om diegenen die om bescherming buiten het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie vragen, beter te beschermen (onder meer door reïntegratieprogramma's);
- de lidstaten te verzoeken het personeel dat met de controle aan de buitengrens belast is een opleiding te verstrekken betreffende de rechten en plichten op het vlak van internationale bescherming.

5. Een alomvattend partnerschap met de landen van herkomst en doorreis tot stand brengen om de synergie tussen migratie en ontwikkeling te bevorderen

*De Europese Raad herhaalt « dat hij veel belang hecht aan de totaalaanpak van migratie die als inspiratiebron heeft gediend voor de Europees-Afrikaanse conferenties van Rabat en Tripoli in 2006 en de Europees-Afrikaanse top in Lissabon in 2007. Hij is ervan overtuigd dat deze aanpak, die betrekking heeft op de organisatie van legale migratie, de bestrijding van illegale immigratie, de synergie tussen de migratiestromen en ontwikkeling ten behoeve van alle betrokken landen en de migranten zelf, een zeer deugdelijke aanpak is (...) » .*

Daartoe komt de Europese Raad overeen:

- communautaire of bilaterale overeenkomsten met de landen van herkomst en transitlanden te sluiten, die bepalingen bevatten over de mogelijkheden van legale migratie afgestemd op de stand van de arbeidsmarkt in de lidstaten, de bestrijding van illegale immigratie, overname en de ontwikkeling van de landen van herkomst en transitlanden;
- de lidstaten aan te moedigen, naar vermogen, de onderdanen van de partnerlanden van Europa de mogelijkheden van legale migratie afgestemd op de stand van de arbeidsmarkt in de lidstaten te bieden zodat zij een opleiding kunnen volgen of beroepservaring kunnen opdoen en een spaartegoed kunnen opbouwen dat zij voor hun land van herkomst kunnen inzetten. De Europese Raad verzoekt de lidstaten in dit verband vormen van tijdelijke of circulaire migratie aan te moedigen om braindrain te voorkomen;
- het migratie- en het ontwikkelingsbeleid beter te integreren door na te gaan hoe beide de regio's waar de migranten vandaan komen ten goede kunnen komen; de voorkeur te geven aan projecten van solidaire ontwikkeling die de levensomstandigheden van de bevolking bijvoorbeeld op het gebied van voeding, gezondheidszorg, onderwijs, beroepsopleiding en werkgelegenheid verbeteren;

- maatregelen van gezamenlijke ontwikkeling propageren die migranten in staat stellen deel te nemen aan de ontwikkeling van hun herkomstland. De veilige overdracht van het spaargeld van migranten naar hun land te vergemakkelijken met het oog op investering of sociale verzekering te bevorderen.
- het in december 2007 in Lissabon gesloten partnerschap tussen de Europese Unie en Afrika, de conclusie van de eerste Europees-mediterrane ministeriële bijeenkomst over migratie in Albufeira van november 2007 en het actieplan van Rabat beslist uit te voeren en met het oog hierop de tweede Europees-Afrikaanse ministeriële conferentie over migratie en ontwikkeling van Parijs (2008) te verzoeken concrete maatregelen vast te stellen; de totaalaanpak van migratie in Zuid- en Oost-Europa uit te werken; de beleidsdialogen te blijven voeren met de landen van Latijns-Amerika, de Caraïben en Azië, teneinde de huidige samenwerking te versterken;
- haast te maken met het inzetten van de belangrijkste instrumenten van de totaalaanpak van migratie (migratiebalansen, samenwerkingsplatformen, mobiliteitspartnerschappen en programma's voor circulaire migratie), en daarbij te zorgen voor een evenwicht tussen de zuidelijke en de oostelijke en zuidoostelijke migratieroutes.

\*  
\* \*

De Europese Raad zal jaarlijks een debat houden over het asiel- en immigratiebeleid. Een verslag van de Commissie, gebaseerd op de bijdragen van de lidstaten en, indien nodig, vergezeld van voorstellen en aanbevelingen over de uitvoering door de Unie en de lidstaten, van dit Pact en van het programma dat volgt op het Haags programma, zal door de Raad besproken worden.

### 3. Vragen en commentaar

Het pact ontwikkelt het huidige migratiebeleid en definieert de basis van het door het Zweedse voorzitterschap voor te stellen programma dat in 2010 in de plaats komt van het Haags programma. Het wordt best gelezen samen met het Haags programma, de reeds voorgestelde wetgevende normen en twee mededelingen van de Commissie van 17 juni 2008 i.v.m. het immigratie- en asielbeleid<sup>97</sup>.

De vijf essentiële engagementen van het pact betreffen dezelfde actievelen dan die reeds bepaald door de Raad van Tampere tien jaar geleden om een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid op te richten<sup>98</sup>. Meer dan de besluiten van Tampere lijkt het

---

<sup>97</sup> Zie : “Een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa: beginselen, maatregelen en instrumenten », COM (2008) 359 definitief, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:NL:PDF> , en “Asielbeleidsplan. Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU”, COM (2008) 360 definitief, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:NL:PDF>

<sup>98</sup> Europese Raad van Tampere (15 en 16 oktober 1999) Conclusies van het voorzitterschap. Partnerschap met landen van herkomst (11-12) ; gemeenschappelijk Europees asielstelsel (13-17) ; Eerlijke behandeling

pact de nadruk te leggen op de strijd tegen de illegale migratie en op de versterking van de controles aan de grenzen (informatieuitwisseling, en gebruik van biometrische technologieën). In die zin draagt het pact bij tot de degradatie van de geest van Tampere en tot het onevenwicht tussen de verschillende maatregelen, die begonnen bij de top van Sevilla (juni 2002) en Thessaloniki (juni 2003). Het pact opent amper de grenzen voor de enen (hooggekwalificeerde werknemers) en versterkt de controles voor de anderen (zelfs op het gebied van de gezinshereniging). Zoals het verder wordt besproken, is de aanpak van het pact betreffende de synergie tussen de migratie en ontwikkeling ook sinds Tampere veel geëvolueerd.

Het pact geeft de indruk dat het intergouvernementele proces boven het communautaire wordt verkozen, met name met de nadruk op het feit « *dat het aan iedere lidstaat is om de voorwaarden voor de toelating van legale migranten op zijn grondgebied vast te stellen* ».

Het pact bevat sowieso geen echt innoverende voorstellen en bestaat vooral uit een lijst van af te werken taken. De preambule stelt een paar belangrijke herinneringen: de hypothese van een nulimmigratie is irrealistisch en zelfs gevaarlijk, de migratievraagstukken maken een integrerend deel van de externe betrekkingen van de EU uit, een doeltreffend beheer van de migratiestromen moet alomvattend zijn.

### Wat is nieuw op het gebied van legale immigratie?

Gekozen immigratie : Dit begrip komt rechtstreeks uit het Franse migratiebeleid onder de invloed van de toenmalige minister van Binnenlandse zaken Sarkozy (“migration choisie”). In plaats van een ondergane immigratie (“migration subie”) dat moet beperkt worden (bv. gezinsimmigratie), moeten de migranten gekozen worden rekening houdend met de behoeften van de arbeidsmarkt (bv. hooggekwalificeerde werknemers, studenten, onderzoekers).

Hooggekwalificeerde werknemers: In oktober 2007, heeft de Commissie een ontwerp van richtlijn “betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan” voorgesteld<sup>99</sup>.

Circulaire migratie: Zoals de meesten punten van het vijfde engagement (migratie en ontwikkeling), is de circulaire migratie een al lang besproken onderwerp. Zal het pact tot concrete realisaties leiden? Binnen welke termijn?

Gezinsimmigratie beter te reguleren: De richtlijn 2003/86/EG van 22 september 2003 regelt al het recht op gezinshereniging en de voorwaarden. Het pact verzoekt de lidstaten om de gezinsimmigratie gemeten aan de inkomens- en huisvestingssituatie en aan hun kennis van de landstaal. “beter te reguleren” Wat deze laatste voorwaarde betreft,

---

van derdelanders (18-21) ; Beheersing van migratie m.a.w. grenscontroles en strijd tegen illegale migratie (22-27) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/nl/ec/00200-r1.nl9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/00200-r1.nl9.htm)

<sup>99</sup> Zie COM (2007) 637 definitief,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:NL:PDF>

inspireert het pact zich op een zeer controversiële Franse wetgeving van 2007 (die heeft zelf een model in de Nederlandse wetgeving van 2006 gevonden heeft<sup>100</sup>).

Integratie: Ten gevolge van het verzet van sommige landen, waaronder Spanje, heeft de definitieve versie van het pact de plicht van een integratieovereenkomst niet onthouden. De bepalingen betreffende de integratie lijken vooral de nieuwkomers te viseren. Bovendien zitten die maatregelen onder de huidige standaarden. Het pact zou beter rekening moeten houden met de economische en sociale integratie van migranten en hun (klein)kinderen die soms al lang gevestigd of zelfs genaturaliseerd worden en niet enkel met culturele integratie.

### Wat is nieuw op het gebied van illegale immigratie?

Iets nieuws: de lidstaten zullen zich nu beperken tot de regularisatie van individuele gevallen om humanitaire of economische redenen.

Er is niets echt nieuws in de 7 andere voorstellen. In 2007 heeft de Commissie een ontwerp van richtlijn tot vaststelling van sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen voorgesteld<sup>101</sup>. Het pact is niet realistisch als het niet rekening houdt met talrijke mensen die zonder geldige verblijfstitel op het grondgebied verder zullen verblijven. Integendeel, de Commissie stelt voor dat de diensten die noodzakelijk zijn voor het naleven van hun grondrechten toegankelijk moeten zijn (bv. het onderwijs of de basisgezondheidszorgen)<sup>102</sup>. Opmerkelijk is dat zowel het pact als de Commissie het probleem van het gebrek aan een juridisch kader voor vaste regularisatie verzwijgt.

### Niets nieuws inzake grenscontroles en asiel

De huidige maatregelen worden verder toegepast, soms met verbeteringen of aanpassingen.

### Wat te denken over het alomvattend partnerschap met de landen van herkomst en transitlanden om de synergie tussen migratie en ontwikkeling te bevorderen?

Overnameovereenkomsten (met bepalingen in verband met de strijd tegen illegale immigratie) worden sinds een paar jaar met landen van herkomst gesloten. Het pact stelt

---

<sup>100</sup> De Commissie heeft zich kritisch over de Nederlandse wetgeving uitgesproken. Zie COM/2008/0610 definitief: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:NL:PDF> . Zie ook het rapport van Human Rights Watch, 'The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration Migrants' Rights under the Integration Abroad Act', mei 2008, 45 p. <http://www.hrw.org/legacy/background/2008/netherlands0508/netherlands0508web.pdf>

<sup>101</sup> COM (2007) 249 definitief

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0249:FIN:NL:PDF>

<sup>102</sup> Zie COM(2008) 359 definitief.

voor dat die landen ook mogelijkheden van legale migratie moeten krijgen en plant een “nauw partnerschap” met hen tot stand te brengen om de synergie tussen migratie en ontwikkeling te bevorderen. Er is ook sprake van: partnerschap over mobiliteit, tijdelijke of circulaire migratie te bevorderen om de braindrain te voorkomen, de overdracht van het spaargeld van migranten te vergemakkelijken, acties van gezamenlijke ontwikkeling die migranten in staat stellen deel te nemen aan de ontwikkeling van hun herkomstland.

De verschillende voorstellen van het vijfde engagement vormen een enorme werf. Sommige zijn nog te definiëren, anderen zijn enkel projecten of pilootervaringen die pas binnen een paar jaar zullen geëvalueerd kunnen worden. Sommige voorstellen, zoals de circulaire migratie, hebben een nieuw juridisch kader nodig. De voorstellen van het pact zijn vaag en niet altijd duidelijk. De geïnteresseerde lezer zal best de documenten van de Commissie raadplegen voor verdere details<sup>103</sup>. We verwijzen ook naar het artikel van Peter Verhaeghe (Caritas Europa), waar de tijdelijke immigratie van hooggekwalificeerde werknemers en de gezamenlijke ontwikkeling worden besproken<sup>104</sup>.

Er blijft een verontrustende vraag: in welke maat zal de dialoog over de immigratie de ontwikkelingsamenwerking beïnvloeden, met het risico dat deze laatste verwatert?

## OPENBARE ZITTING

### **Het gebruik van videomateriaal als bewijs bij asielaanvragen voor de Raad van Vreemdelingenbetwisting (RVV)**

In het kader van de nieuwe asielprocedure gebeurt alle argumentatie schriftelijk. Hierdoor wordt het verhoor bij de Raad voor Vreemdelingenbetwisting maar al te vaak herleid tot een formaliteit: het pleiten van de advocaten is beperkt en de asielzoekers hebben niet de kans om in de details van hun verhaal als vluchteling te treden. Iedereen kan weliswaar het woord nemen –de asielzoekers worden hiertoe zelfs vriendelijk uitgenodigd door de rechter- maar voor een uitgebreid verslag is geen ruimte. Ter illustratie hiervan kan men het geval van een asielzoeker uit Daghestan aanhalen die op 15 januari 2009 verscheen voor de CGVS. De weigering van zijn asielaanvraag werd toen gerechtvaardigd door een gebrek aan bewijsmateriaal voor zijn verblijf vanaf 2002. “Ik moest vluchten gedurende deze periode, overleven was mijn enige zorg. Het is onmogelijk om voor alles een

<sup>103</sup> Zie met name « Migratie en ontwikkeling : een aantal concrete ideeën » COM (2005) 390 definitief van 1 september 2005 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:NL:PDF> en Mededeling « over circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de Europese Unie en derde landen » COM (2007) 248 definitief <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:NL:PDF>

<sup>104</sup> Le Pacte européen sur l’Immigration et l’Asile par Peter Verhaeghe in « Les nouvelles », n° 133, sept.-oct. 2008 Coördination Sud, 14 Passage Dubail Paris 75010



bewijsstuk voor te leggen,” opperde de betrokkene maar hij werd onderbroken door de rechter: “Ik stel voor dat we nu afsluiten. Ik zal het dossier aandachtig bestuderen en u zult de beslissing aan uw gekozen woonplaats ontvangen.”

In deze context is het op zijn minst ongebruikelijk als een advocaat de toestemming verkrijgt om tijdens een verhoor audiovisueel materiaal te projecteren. Nochtans is dit wel gebeurd op 15 januari, in een ander dan het hierboven genoemde dossier. De advocaat had zijn aanvraag toen voorzien van audiovisueel bewijsmateriaal. Hij was niet zeker of de RVV wel over de nodige apparatuur beschikte om de totaliteit van het beeldmateriaal te bezichtigen en hij had gevraagd om met een projector een selectie van beelden ter verduidelijking van het verhaal van zijn cliënt afkomstig uit Daghestan te tonen. Overigens was een deel van dit bewijsmateriaal reeds voorgelegd aan de CGVS. Nadat de rechters (uitzonderlijk bestond de RVV toen uit drie rechters) de zekerheid hadden verkregen dat het materiaal niet de algemene situatie van het land van herkomst betrof, maar wel nauw verweven was met de specifieke situatie van de asielzoekers (met ondermeer foto's van personen overleden ten gevolge van een militaire interventie tijdens een speciale operatie en verscheidene reportages uit het nieuws betreffende de lokale situatie waaronder een ontploffing nabij het ouderlijke huis van de betrokkene), werd de aanvraag van de advocaat ingewilligd. Helaas was het merendeel van het materiaal in het Russisch gesproken en de tolk toegewezen door de RVV had geen behoorlijke samenvatting van de televisiereportages kunnen geven. De advocaat had nochtans expliciet de bijstand van een tolk gevraagd die de Tsjetsjeense taal machtig was maar niet van Russische afkomst was om iedere mogelijkheid van wantrouwen tussen de tolk en de asielzoekers uit te sluiten. Niettemin was de tolk toegewezen door de RVV van Russische oorsprong en hadden de rechters ondanks het aandringen van de advocaat geweigerd dat de zoon van de asielzoekers het vertaalwerk op zich zou nemen. Uiteindelijk werden de betrokkenen niet erkend als vluchteling op basis van de beoordeling dat hun verhaal aan geloofwaardigheid miste. Meer zelfs, de rechters weigerden om de reportages getoond tijdens het verhoor in acht te nemen. De reden die hiervoor werd aangegeven was het gebrek aan een beëdigde Nederlandse vertaling van de commentaar van de Russische journalist... Dit ondanks de vergeefse vraag van de advocaat tijdens het visualiseren van het bewijsmateriaal dat de aangeduide tolk mondeling de voornaamste passages zou vertalen of op zijn minst samenvatten

## **GOED OM WETEN**

### **Mogelijke rechtsmiddelen en beroepen bij gebrek aan opvang of bij onregelmatige verwijdering uit een opvangstructuur**

#### **Vaststelling van wanpraktijken**

1) Wegens de crisis van de opvang blijven een aantal begunstigen die zich bij de dispatching van Fedasil aanmelden zonder oplossing. Onlangs werd de toegang tot het

gebouw van de dispatching aan bepaalde begunstigen geweigerd door bewakers van de Dienst Vreemdelingenzaken (de dispatching van Fedasil bevindt zich in het gebouw van DVZ).

2) We merken ook op dat in de praktijk de begunstigen van de opvang (in het kader van de opvangwet van 12 januari 2007) soms de vraag of het bevel krijgen de opvangstructuur te verlaten terwijl hun recht op opvang niet betwistbaar is. De redenen kunnen verschillende van aard zijn: vaak gaat het om vermoedelijke inbreuken op het huishoudelijk reglement (bv. terug naar het opvangcentrum na te lange afwezigheid, gedragsproblemen...). Soms wordt de opgevangen mensen gevraagd naar de dispatching van Fedasil te gaan om een nieuwe opvangplaats te krijgen (wat in de huidige situatie van crisis geen onmiddellijke oplossing biedt), soms moeten ze gewoon de structuur verlaten zonder instructies en zonder te weten waar ze de volgende nacht zullen doorbrengen. Voor de gevallen waarvan wij kennis hadden, waren geen gemotiveerde beslissingen genomen. Een keer ging het om een niet-begeleide minderjarige (NBM).

### **Praktijk tegen basisprincipes**

Graag vestigen we de aandacht op volgende basisprincipes:

- Bepaalde categorieën van vreemdelingen hebben recht op opvang<sup>105</sup> (asielzoekers tijdens de asielprocedure met mogelijke verlengingen, NBM ongeacht hun administratief statuut, behoeftige families met minderjarige kinderen die illegaal in België verblijven<sup>106</sup>)
- Voor rechthebbenden is het recht op opvang absoluut: een sanctie kan dus nooit tot de opheffing van de opvang leiden.<sup>107</sup>
- Enkel de door de wet bepaalde sancties mogen opgelegd worden<sup>108</sup>; de opvangstructuur kan geen andere sancties uitvinden;
- De zwaarste wettelijke sanctie is een disciplinaire transfer; de opvangstructuur mag dus nooit rechthebbenden buiten zetten zonder dat een andere aangepaste opvangstructuur aangesteld wordt;
- Een sanctie moet altijd op een objectieve en onpartijdige wijze genomen worden<sup>109</sup>.
- Een sanctie moet altijd een adequate motivatie bevatten<sup>110</sup>.

---

<sup>105</sup> Zie ons dossier over de opvangwet in Vluchtschrift, januari – juni 2008: [http://www.caritas-int.be/fileadmin/word/parole\\_vluchtschrift/6-2008-vluchtschrift.doc](http://www.caritas-int.be/fileadmin/word/parole_vluchtschrift/6-2008-vluchtschrift.doc) en de relevante instructies van Fedasil geciteerd.

<sup>106</sup> Onder de voorwaarden van het KB van 24 juni 2004.

<sup>107</sup> Zie art 5 (« Onverminderd de bepalingen van Boek III, Titel III betreffende ordemaatregelen en sancties, kan het recht op materiële hulp zoals beschreven in deze wet in geen geval opgeheven worden. ») en art 45 lid 6 (« In geen geval kan de uitvoering van een sanctie de volledige opheffing van de materiële hulp die krachtens de huidige wet toegekend wordt tot gevolg hebben, noch de vermindering van de toegang tot de medische begeleiding. ») van de opvangwet.

<sup>108</sup> Zie lijst van art 45 van de opvangwet.

<sup>109</sup> Art 45 van de opvangwet

<sup>110</sup> ibid.

- Eventuele dringende noodzakelijkheid ontslaat de opvangstructuur niet van de verplichting zijn beslissingen uitdrukkelijk te motiveren<sup>111</sup>

Rekening houdend met die principes, lijkt de hierboven beschreven praktijken kennelijk illegaal. Als een rechthebbende de opvangstructuur moet verlaten na mondelinge tussenkomst van de directie of het personeel, kan de situatie geïnterpreteerd worden als een administratieve sanctie die onwettelijk is.

De gevolgen van een dergelijke sanctie kunnen heel schadelijk zijn, vooral als de vreemdelingen over geen waardige alternatieven van opvang beschikken. Bovendien kan deze situatie een schending van een paar grondrechten betekenen:

- recht op opvang en waardig leven (Grondwet art 23, opvangwet art 3, 45)
- verbod op onmenselijke behandeling (EVRM art 3)
- recht op privé- en familielevens (Grondwet art 22 en EVRM art 8)

### **Wat te doen als maatschappelijke werker of advocaat bij gebrek aan opvang of bij (vermoedelijke) illegale sanctie van een opvangstructuur ?**

De specifieke procedure bepaald door de opvangwet met betrekking tot sancties (interne beroep binnen de 5 dagen bij de directeur generaal van Fedasil) is volgens ons niet van toepassing bij gebrek aan een schriftelijke beslissing. Bovendien biedt deze procedure geen effectief rechtsmiddel bij noodsituaties. Daarom stellen we de volgende suggestie van regeling voor.

#### **1. Poging tot minnelijke schikking**

##### **Bij vermoedelijke illegale sanctie**

- De opvangstructuur opbellen (voor informatie over de omstandigheden van de verwijdering en om te zien dat er geen schriftelijke beslissing genomen werd).
- Fax naar de directie van de opvangstructuur met een korte samenvatting van de feiten en de vraag om de rechthebbende persoon te reïntegreren binnen een bepaalde termijn (eventueel met vermelding van een mogelijk beroep bij de arbeidsrechtbank nadat de termijn is verstreken).
- Kopie van deze fax naar de juridische dienst van Fedasil (02/213.43.42). Deze stap is noodzakelijk en vergemakkelijkt de behandeling van het dossier (om lange wachttijden te vermijden).

##### **Bij gebrek aan aanstelling van een opvangstructuur aan begunstigen door de dispatching**

- Fax naar de dispatching (02/203.27.86) met een korte samenvatting van de feiten (datum en omstandigheden van het bezoek bij de dispatching) en de vraag om de

<sup>111</sup> Art 5 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

rechthebbende persoon een aangepaste opvangstructuur aan te stellen binnen een bepaalde termijn (eventueel met vermelding van een mogelijk beroep bij de arbeidsrechtbank nadat de termijn is verstreken).

- Kopie van deze fax naar de juridische dienst van Fedasil (02/213.43.42). Deze stap is noodzakelijk en vergemakkelijkt de behandeling van het dossier (om lange wachttijden te vermijden).

## **2. Beroepen bij de arbeidsrechtbank**

Bij weigering of bij gebrek aan beslissing door Fedasil, kan de rechthebbende persoon of zijn advocaat een beroep in kort geding bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank indienen met het oog op de aanstelling van een aangepaste opvang of met het oog op de reïntegratie in de opvangstructuur<sup>112</sup>. Men moet niet in het bezit zijn van een geschreven beslissing (sanctie van de opvangstructuur of beslissing van de zetel van Fedasil) om een beroep te kunnen indienen. Het is natuurlijk nodig te bewijzen dat de eiser begunstigde van de opvang is (lopende asielaanvraag of andere omstandigheden)

### Fedasil dagvaarden in kort geding bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank

De voorzitter van de arbeidsrechtbank is bevoegd om dringende zaken in kort geding te behandelen. De eiser moet natuurlijk het dringende karakter van de zaak aantonen (bv. mensen die geen waardig alternatief op middellange termijn hebben). Dat gebeurt via een dagvaarding tegen Fedasil. Om een snellere behandeling te bekomen, kan de advocaat verzoeken dat de termijn van dagvaarding verkort wordt. De beslissing kan binnen een paar dagen genomen worden, na een zitting waar Fedasil zich kan verdedigen.

### Eénzijdig verzoekschrift

Als de mensen op straat of in zeer preciaire omstandigheden moeten slapen, lijkt de termijn van een paar dagen nog te lang. De advocaat kan een eenzijdig verzoekschrift indienen zodat een beslissing op de dag zelf door de voorzitter kan genomen worden. De rechtbanken aanvaarden niet gemakkelijk dit soort beroepen want in deze procedure worden de verdedigingsrechten niet nageleefd. De advocaat moet dus duidelijk verklaren waarom een kort gedingprocedure op tegenspraak van een paar dagen het belang van de vreemdelingen zou belemmeren.

---

<sup>112</sup> De voorzitter van de arbeidsrechtbank van de woonplaats van de rechthebbende is bevoegd op basis van artikel 580, 8° (f), 584 en 628, 14° van het Gerechtelijk Wetboek.

## WHO'S WHO OVER HULP AAN MIGRANTEN

### Comité Bijzondere Jeugdzorg

*Joëlle Verriest*

Stijn Beirens is consulent binnen het Comité Bijzondere Jeugdzorg. Tijdens zijn drie jaar beroepservaring in de sector heeft hij zich gespecialiseerd in de begeleiding van Niet Begeleide Minderjarige Vreemdelingen (NBMV). Ondanks zijn strak schema heeft hij ons een interview kunnen verstrekken.

*Stijn, kan je kort schetsen wat het Comité Bijzondere Jeugdzorg doet?*

“Het Comité Bijzondere Jeugdzorg hangt af van het Vlaamse ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, tak jongerenwelzijn. Het comité is verantwoordelijk voor de begeleiding van jongeren in een moeilijke gezinssituatie, ongeacht hun status. Elke Vlaamse provincie beschikt over een aantal comités. Er bestaat een zekere wisselwerking tussen de verschillende comités wanneer dossiers worden overgedragen.

De jongeren nemen uit eigen wil contact op met het comité, de begeleiding is echter niet vrijblijvend; het kan slechts stop gezet worden wanneer zowel het kind, de ouders (of representant) als de consulent het erover eens zijn. In het andere geval wordt het dossier overgedragen naar een bemiddelingscommissie, die over de voortzetting van de begeleiding oordeelt.”

*Wat is de rol van het Comité Bijzondere Jeugdzorg in de zorg voor Niet-Begeleide Minderjarige Vreemdelingen (NBMV)?*

Binnen de groep begeleidde jongeren, bevinden zich ook NBMV. Deze groep maakt slechts een kleine minderheid uit van het totaal aantal jongeren dat hier begeleid wordt. De begeleiding van deze jongeren staat helemaal los van de dienst vreemdelingenzaken; er wordt niet gerapporteerd.

*Welke weg legt de NBMV af voordat hij/zij bij het comité terecht komt?*

De NBMV wordt bij zijn aankomst in België of na identificatie een paar weken tot maanden in één van de twee federale centra in Steenokkerzeel (Nederlandstalig) of Neder-Over-Heembeek (Franstalig) opgevangen. Op dat moment wordt een voogd aangewezen, die over het goede verloop van de verblijfsprocedure waakt. Dan splitsen de wegen zich: Jongeren die asiel aanvragen worden doorverwezen naar Lokale Opvang Initiatieven (LOI's). De meerderheid van de jongeren vragen geen asiel aan en volgen de aankomstverklaring, met als doel geregulariseerd te worden. Deze jongeren komen terecht in de bijzondere jeugdzorg, alsook de asielzoekers die extra zorg en meer persoonlijke begeleiding nodig hebben.

*Hoe gebeurt de begeleiding van deze jongeren?*

Net als andere jongeren, krijgen de NBMV na een intakegesprek een consulent toegewezen. Deze consulent werkt nauw samen met de voogd, hij helpt de jongere met het maken van belangrijke keuzes en waakt over zijn welbevinden. De voogd is dan weer bevoegd voor het goede verloop de juridische procedure, het zoeken van de geschikte opvangplaats, het utkiezen van een school, ... De twee rollen zijn complementair aan elkaar en een goede uitwisseling van informatie is cruciaal voor een goede begeleiding.

*Welke opvangplaatsen voorziet het Comité voor de NBMV?*

De jongeren komen terecht in de zogehete “categoriale voorzieningen”. Dit zijn centra, speciaal opgericht voor de opvang van NBMV. In een later stadium worden deze jongeren naar de reguliere structuren van bijzondere jeugdzorg doorverwezen, waar ze samen met andere (Belgische of buitenlandse) jongeren samenleven. Elke NBMV reageert anders op deze nieuwe situatie. Voor sommigen is het contact met de leeftijdsgenoten moeilijk, voor anderen is het een eerste stap naar integratie; ze leren er de taal en scheppen hechte vriendschapsbanden. Jongeren die oud genoeg zijn en voldoende autonomie vertonen, mogen “begeleid zelfstandig wonen”. De NBMV hebben vaak een moeilijke jeugd doorstaan en zijn rijp voor hun leeftijd. Bovendien waren de jongeren heel vrij tijdens hun verblijf in de federale structuren. Het is voor hen moeilijk zich aan te passen aan een structuur waarin ze gecontroleerd worden en waarin regels wordt opgelegd. Via het “begeleid zelfstandig wonen” kunnen de jongeren hun autonomie bewaren.

Naast deze categoriale voorzieningen, bestaan er alternatieven. De jongeren verkiezen meestal om in pleeggezinnen te verblijven. Ondanks de grote vraag bestaan er onvoldoende pleeggezinnen. We stellen dat er over het algemeen een tekort aan opvangplaatsen zijn voor de NBMV, de wachtlijsten in de opvangstructuren zijn ellenlang.

*Welke aanbevelingen zou u willen maken naar de toekomst?*

Het ligt aan de voogden om contact op te nemen met het Comité Bijzondere Jeugdzorg wanneer ze dit gepast achten. Het valt ons op dat sommige voogden de werking van het Comité niet goed kennen. Het zou dus interessant zijn deze voogden te ontmoeten en hen vertrouwd te maken met de opvangstructuren en de begeleiding die Comité Bijzondere Jeugdzorg aanbiedt.

### **Adresgegevens:**

Comité voor bijzondere jeugdzorg Antwerpen  
Frankrijklei 38, bus 3, 2000 ANTWERPEN  
Tel: 03 202 52 00 Fax: 03 202 73 92